




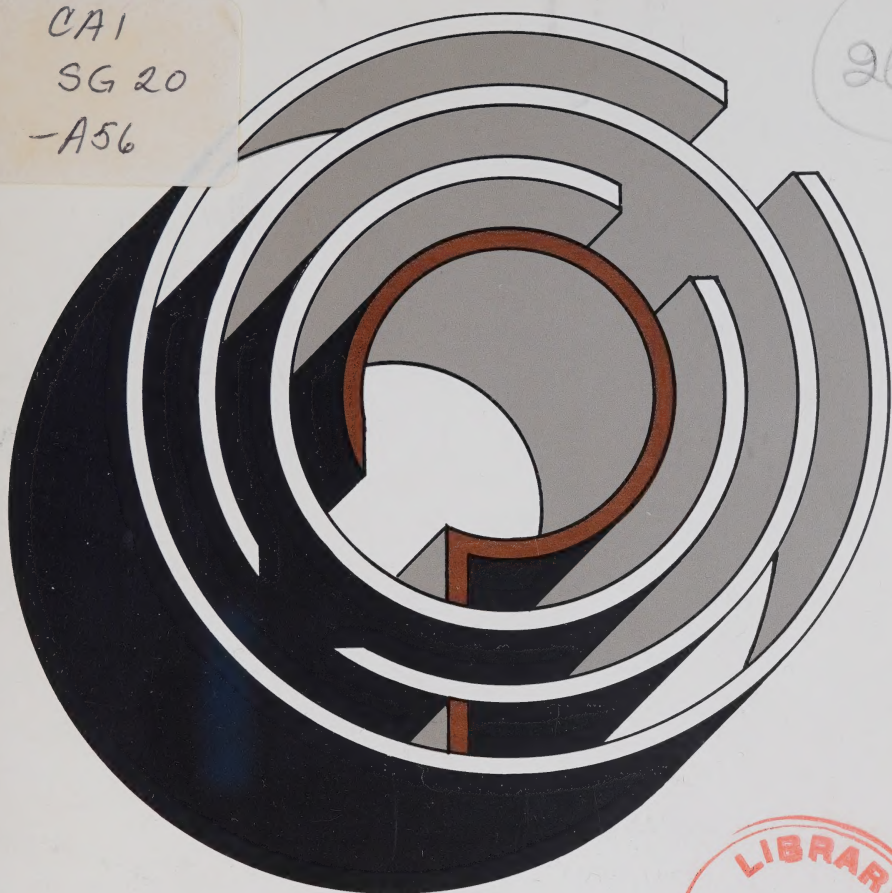
3 1761 11709225 4



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

CAI
SG 20
-A56

26



Annual Report of the Correctional Investigator 1984 - 1985



The Correctional Investigator
Canada

Annual Report
of the
Correctional
Investigator

1984-1985



© Minister of Supply and Services Canada 1986

Cat. No. JA 1-1985

ISBN 0-662-54435-8



The Correctional Investigator
Canada

P.O. Box 2324, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. 2324, Station D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

January 29, 1986

The Honourable Perrin Beatty
Solicitor General of Canada
House of Commons
Wellington Street
Ottawa, Ontario

Dear Sir:

As Correctional Investigator appointed to investigate complaints and report upon problems of inmates in Canadian penitentiaries, I have the honour of submitting to you the twelfth annual report on the activities of this office covering the period June 1, 1984 to May 31, 1985.

Yours respectfully,

R. L. Stewart
Correctional Investigator

Canada

Table of Contents

	Page
Appointment and Terms of Reference	1
Organization and Operation	1
Statistics	
Table A — Complaints Received and Pending—By Category	4
Table B — Complaints—By Month	5
Table C — Complaints—By Institution	6
Table D — Complaints and Inmate Population—By Region	8
Table E — Institutional Visits	9
Table F — Inmate Interviews	10
Table G — Disposition of Complaints	11
Table H — Complaints Resolved or Assisted With—By Category	12
Recommendations for 1984-85	13
Conclusion	30
Appendices	
Appendix A — Order in Council	31
Appendix B — Summary of Recommendations to The Correctional Service of Canada	33

Appointment and Terms of Reference

The office of the Correctional Investigator has just completed its twelfth year having been established on June 1, 1973 pursuant to Part II of the *Inquiries Act* and it has been my honour to have served in that capacity since November 15, 1977.

In Appendix "A" to this report can be found the full text of the Order in Council describing the mandate of the Correctional Investigator which is to investigate on his own initiative on request from the Solicitor General of Canada or on complaint from or on behalf of inmates defined in the *Penitentiary Act*, and to report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General with certain exceptions.

Organization and Operation

For the twelve month period ending May 31, 1985 a staff of seven persons assisted me in handling a total of 1,742 complaints which was an increase of twenty-five per cent from the previous year. By far the category with the largest number of complaints again this year was that of transfer followed by problems concerning visits and correspondence matters, then medical related issues.

It is important to mention that inmates are required to take all reasonable steps to exhaust available legal or administrative remedies before we commence an investigation. In a great many cases the inmate has already presented his problem to the Correctional Service through the internal grievance procedure so very often, we are dealing with the more controversial or more difficult to solve issues that were not resolved during an early review. Given those circumstances an annual resolvment rate of around 10% is usually predictable. This year our rate was 9.5% and for an additional 62% of the complaints we were able to either offer some assistance, provide information or make a referral to a more appropriate agency.

During the year we made 221 visits to some forty different institutions and conducted 808 interviews with inmates as well as countless others with Correctional Service personnel. It was a very busy year for all of us and I would like to extend my appreciation and thanks to my staff.

STATISTICS

TABLE A**COMPLAINTS RECEIVED AND PENDING — BY CATEGORY**

<u>Category</u>	<u>1984-1985</u>	<u>1983-1984</u>
Transfer	310	27
Visits and Correspondence	154	10
Medical	136	12
Staff	92	5
Discipline	74	11
Claims	71	6
Sentence Administration	64	6
Financial Matter	60	6
Cell Effects	59	2
Programs	56	4
Dissociation	50	10
Temporary Absence	48	2
Grievance Procedure	46	3
Work Placement	30	2
Information on File	29	5
Diet/Food	28	1
Use of Force	26	2
Request for Information	21	1
Cell Placement	19	1
Education	6	1
Hobbycraft	6	0
Canteen	4	0
Other	137	6
<u>Outside Terms of Reference</u>		
Parole	57	1
Provincial Matter	21	1
Court Procedures	6	0
Court Decision	6	1
Sub-total	<u>1,616</u>	<u>126</u>
Total		<u>1,742</u>

TABLE B
COMPLAINTS — BY MONTH

Pending from previous year 126

1984	
June	108
July	97
August	108
September	164
October	101
November	247
December	75

1985	
January	124
February	99
March	207
April	98
May	188
Total	<u>1,742</u>

TABLE C
COMPLAINTS — BY INSTITUTION

	<u>Pacific Region</u>								<u>Prairie Region</u>								
	Kent	Psychiatric Centre	Matsqui	Mission	Mountain	William Head	Ferndale	Other	Saskatchewan	Psychiatric Centre	Saskatchewan Farm Annex	Stony Mountain	Rockwood	Edmonton	Bowden	Drumheller	Other
<u>1984</u>																	
June	6					2			18			7	2	2	13	1	
July	21			3				1	8			1		2	2		2
August	7		2		4	2		1	9			3		1	3		
September	34	1		8	5	12	1		5	6		5		1	3		
October	2			1		1		1	8	3				9	1		4
November	4	5		5	20				12	1	1	17		1	4		
December	3								10					2	4		
<u>1985</u>																	
January	3	1			2				6		2	1		10	2	5	
February	3	1	1	1	1				23	2				2		2	1
March	20	4	3	13	3				76	2	1	20		2	1	3	1
April	1	2	4	1		1			7	1		4		3	1		
May	3	2	11			2			9		1	2		7	2	26	
Sub-total	107	16	21	32	35	20	1	3	191	15	5	60	2	42	36	37	8
Total	1,616																

(1) Federal Training Centre
(2) Correctional Development Centre
(3) Regional Reception Centre

	Ontario <u>Region</u>										Quebec <u>Region</u>										Atlantic <u>Region</u>				
Bath	Beaver Creek	Collins Bay	Joyceville	Kingston	Millhaven	Prison for Women	Warkworth	Other	F.T.C. (1)	C.D.C. (2)	Archambault	Ste-Anne-des-Plaines	Cowansville	Montée St-François	La Macaza	Laval	Leclerc	Drummond	R.R.C. (3)	Ogilvy Centre	Other	Dorchester	Westmorland	Springhill	Other
1	1	6	3	6	16		2	1	4	3	1		1			5	1		1			6			
	1	6	2	4	3	18	7	2		3			3			1	3					2			
		1	3	34	4		2	2	1	3	1	1	2		2	4	11					4		1	
		2	17	14	4	1	7	1	1	3	2	2	5	2		2	1					1	10	8	
		1	3	20			1		3	6	4		21		5	2	3					2			
3		5	3	10	6	2	50	1		5			6		1	74	6					3	1	1	
		19		7	6		2			1	4		7				3					6		1	
			3	5	8	11		5	15	4	1		10			7	8					5			
			3	14	9	4	17	1		2			1		3	1						6		1	
		5	1	9	7	1	14	2	1		3		3	1	2		4					4			
		3	3	8	5	2	20		1		7	1	3			4	12		1	1		1		1	
			4	65	4		12	6	3				9			8	3	1				6		2	
4	2	51	47	199	75	28	144	21	29	28	23	7	71	3	14	108	55	1	2	1		46	11	15	

TABLE D
COMPLAINTS AND INMATE POPULATION BY REGION

<u>REGION</u>	<u>COMPLAINTS</u>	<u>INMATE POPULATION⁽¹⁾</u>
Pacific	235	1,745
Prairie	396	2,521
Ontario	571	3,260
Quebec	342	3,421
Maritimes	<u>72</u>	<u>1,205</u>
Total	1,616	12,152

⁽¹⁾The inmate population figures were provided by The Correctional Service of Canada and are those for the period ending May 31, 1985.

TABLE E

INSTITUTIONAL VISITS

Multi-level	NUMBER OF VISITS
Kingston Penitentiary	25
Prison for Women	7
Regional Psychiatric Centre, Prairie	1
Regional Psychiatric Centre, Pacific	6
Saskatchewan Penitentiary	14
Sub-total	53
S6 and S7	
Archambault	9
Correctional Development Centre	2
Dorchester	9
Edmonton	7
Kent	2
Laval	14
Millhaven	15
Regional Reception Centre, Quebec	2
Sub-total	60
S3, S4 and S5	
Bowden	5
Collins Bay	6
Cowansville	5
Drumheller	4
Drummond	1
Federal Training Centre	4
Joyceville	9
La Macaza	2
Leclerc	6
Matsqui	5
Mission	7
Mountain	5
Springhill	4
Stony Mountain	10
Warkworth	11
William Head	3
Sub-total	87

(continued on page 10)

TABLE E *(continued)*
INSTITUTIONAL VISITS

<u>S1 and S2</u>	<u>NUMBER OF VISITS</u>
Bath	1
Beaver Creek	1
Drumheller Annex	1
Ferndale	2
Frontenac	1
Pittsburgh	3
Rockwood	1
Saskatchewan Farm Annex	3
Ste-Anne-des-Plaines	4
Sumas Centre	1
Westmorland	3
	<u>21</u>
Sub-total	21
Total	<u>221</u>

TABLE F
INMATE INTERVIEWS

<u>MONTH</u>	<u>NUMBER OF INTERVIEWS</u>
June	74
July	32
August	36
September	133
October	48
November	105
December	49
January	45
February	45
March	111
April	29
May	<u>101</u>
Total	808

TABLE G**DISPOSITION OF COMPLAINTS**

<u>ACTION</u>	<u>NUMBER</u>
Pending	92
Declined	
a) Not within mandate	109
b) Premature	515
c) Not justified	194
Withdrawn	198 ⁽¹⁾
Assistance, advice or referral given	501
Resolved	78
Unable to resolve	55
Total	1,742

⁽¹⁾ Occasionally, complaints are withdrawn by inmates, especially on release; however, if such a complaint has general implications the investigation may continue.

TABLE H

COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH — BY CATEGORY

CATEGORY	RESOLVED	ASSISTANCE GIVEN
Canteen	1	0
Cell effects	5	16
Cell placement	0	5
Claims	3	33
Diet/food	0	7
Discipline	3	14
Dissociation	3	26
Education	0	4
Financial matter	8	16
Grievance procedure	5	20
Hobbycraft	0	1
Information on file	4	10
Medical	3	37
Programs	2	21
Request for information	1	17
Sentence administration	3	29
Staff	3	18
Temporary absence	2	16
Transfer	15	115
Use of force	0	11
Visits and Correspondence	11	40
Work Placement	1	5
Other	5	31
Outside Terms of Reference		
Court decision	0	1
Court procedures	0	1
Parole	0	6
Provincial matter	0	1
Total	78	501

RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATIONS FOR 1984-85

Again this year a number of recommendations were made to The Correctional Service of Canada at the National Headquarters level. These were in response to complaints from inmates on issues that were either not adequately responded to in our opinion, at the institutional or regional levels or which dealt with matters that could only be decided in Ottawa. Although we make recommendations at every level in attempting to resolve the complaints of inmates, I have again included in this annual report only those recommendations made to National Headquarters.

1. Non-Conformity to Grievance Response Time Frames

The Divisional Instruction dealing with the inmate grievance procedure provides a time frame of ten working days for the third level response. It goes on to state that where additional time is required the grievant is to be informed in writing and given the reasons for the delay and the amount of additional time required. I brought to the attention of the Inspector General two of many examples where that response time was not met. The time taken was sixty-one and forty-five days respectively. In both these cases the inmates were informed that the third level response would not be possible within the time frame but they were not informed of the reasons for the delay or the amount of additional time required.

It has been my experience that because inmates are subject to a myriad of directives and instructions that tend to regulate their every movement they become especially provoked when Correctional Service personnel do not in turn adhere to provisions such as time frames which they are required to respect.

In response to the complaints and as well to ascertain the dimension of the problem, I recommended:

- (a) That an immediate review of the processing of inmate grievances at the third level be undertaken;**
- (b) That the results of the review be forwarded to this office;**
- (c) That the third level processing of inmate grievances be adjusted so as to conform to the requirements of the Divisional Instruction.**

My letter was acknowledged and referred to the Director of Inmate Affairs who forwarded his comments to the Inspector General within a week but it took almost two months before they were sent to my office. The Director of Inmate Affairs basically said that the processing of grievances does sometimes take longer than the time frames provide because they are understaffed, because often inadequate information is provided from the field and because often they have to do an investigation. Where there are delays, inmates are not being informed of the reasons because investigators are too busy and that job is delegated to clerical staff. He further stated that it was not considered meaningful and that the Divisional Instruction should be amended. With respect to giving new time frames that is out of their control and to provide an estimate which may again not be met can cause even more dissatisfaction and therefore the Divisional Instruction should be amended.

These comments, although addressing the problem, should have prompted some action on the part of the Correctional Service. However I had to write back to the Inspector General requesting a position with respect to my recommendation. He responded by saying that a review of the processing of grievances "would not bring to light anything that is not already known and that staff resources could be put to better use."

He then went on to detail the problems involved with giving reasons and accurately predicting what further period of time might be required and intimated that original time frames might be expanded and that reasons for delay and length of delay might be deleted from the instruction.

I felt that any such action was really counter-productive in that they might change the rules to suit the circumstances rather than follow the recommendation and have their procedures conform to the instruction.

Another letter to the Inspector General confirming our position on the matter elicited the response that a survey had just been concluded on the third level grievance which found that fifty percent of such grievances were responded to within the prescribed ten working day period and seventy-five per cent within twenty working days. It went on to predict that with staffing improvement the prescribed time frame would be met considerably more often.

With respect to the matter of delays I was advised that given the option between answering on time and ensuring that the answer was complete even if delayed somewhat, delay was justifiable and agreed with the principle of fairness. It was admitted that inmates were not normally informed of the reasons for the delay at the third level as the form letter of notification did not provide for this; however, I was advised that the Director of Inmate Affairs had now requested his staff to provide such reasons in every case. On the question of notice of further time required, although this is difficult to predict such information is to be provided on an experimental basis.

2. Non-Conformity to Claim Appeal Response Time Frames

We received several complaints from inmates alleging delays with respect to the processing of appeals against decisions on claims against the Crown. We investigated the allegations and found that in fact appeal decisions were not being provided in a timely manner. The time frames found in the Divisional Instruction for appeal responses which are fifteen days for claims up to \$1,000 and thirty days for those over that amount were, in some cases, not being met and we had examples where the delays were far in excess of these. Where delays are anticipated the inmate is to be given an estimate of the time in which he can anticipate a response. This was not being done.

Consequently I recommended:

- (a) That an immediate review of the processing of appeals be undertaken and where necessary adjustments be made to ensure compliance with the Divisional Instruction;**
- (b) That the results of the review be forwarded to our office.**

Again the matter was forwarded to the Director of Inmate Affairs who responded in a memorandum to the Inspector General that the processing of such appeals generally takes longer than the time frames mentioned in the Divisional Instruction and he gave several reasons for this. He concluded by saying that the fifteen day time frame may not be

realistic. He went on to add that when inmates were notified of delays they were not informed of the estimated time within which a decision would be forthcoming. It was his feeling that the time estimate was neither desirable nor possible and that the Divisional Instruction should reflect this.

I really had no quarrel with his comments and appreciated receiving them but surely the memorandum was intended as an internal document to provide information concerning the issues and not as an official response to our recommendation. It was necessary to again write to the Inspector General requesting a firm decision with respect to the recommendation. He responded by saying that a review of the appeals processing was not necessary, that it was not possible to provide an estimate of the time required beyond the prescribed fifteen days and that that reference would be deleted. Finally he indicated that the intention was to extend the time frame for responding to thirty working days from fifteen.

It was my feeling that in any redress mechanism two elements must be present to ensure fairness. You must strive for a timely response and if delay is inevitable, you must give notice of same and an indication when a decision can be expected. Without these safeguards a matter could drag on endlessly. We supplied information on six individual appeals where the time frames ranged from fifty-five to ninety-five days and counting, and requested a reconsideration of the recommendation.

I was subsequently informed that a review of the processing of appeals was carried out and that the backlog of some twenty-five late appeals had been dealt with. I was advised however that even with increased staffing the initial fifteen days processing period for appeals in the majority of cases could not be met due to lengthy reviews of documentation and requests for further information. Consequently the time frame will be extended to thirty working days but reasons for delays beyond that time will be provided.

3. Visitor Consent to Search Form

In response to an earlier recommendation from the office a Consent to Search Form was incorporated in the Application for Visits Form in order to give notice to a person seeking to visit an inmate at a penitentiary that (a) every such visitor might be requested to undergo a type of search and (b) a description of the types of searches.

Section 41(1) of the Penitentiary Service Regulations dealing with contraband and search procedures appeared on the form. However, that particular regulation had been amended earlier and it was not until some time later that we realized that the former version of the regulation appeared on the form instead of the amended one. We quickly notified the Inspector General and recommended:

That the Visitor Consent to Search Form be updated to adequately reflect the amendment to Section 41(1) of the Penitentiary Service Regulations.

It took some time to implement this recommendation after which we were informed that the form was now available for general use. However, my concern was directed more to the use of the form rather than its availability, as it had been our experience with respect to another form that there had been considerable delay in ensuring its use. As a result I requested that follow up action be taken to ensure their use in the field. I was advised that the Inspector General's Branch was not in the business of "ensuring compliance" but that there was sufficient monitoring in place at all levels to ensure policy was enforced. That however, certainly had not been my experience in the past so I requested a meeting and after full

discussion we were able to resolve the matter and I was subsequently advised that the form in question was being used.

4. Subsidized Telephone Calls

It is the policy of the Correctional Service to allow the privilege of free monthly telephone calls home for inmates at the Prison for Women as well as for inmates from Newfoundland and Labrador incarcerated in federal institutions in the Atlantic Region. The rationale for the policy is because there are no federal facilities to accommodate these inmates in their own province. In a piece of correspondence from a former Solicitor General dealing with Newfoundland and Labrador inmates the policy was confirmed but in a less restrictive way indicating free telephone calls home for such inmates incarcerated in federal penitentiaries. There was no mention that they be incarcerated in the Atlantic Region. When I questioned the policy I was assured that the former Minister had intended that the free calls be restricted to such inmates in the Atlantic Region.

I was concerned however, about the fairness of the policy and the fact that it did not go far enough. What about inmates from Newfoundland and Labrador incarcerated in regions other than the Atlantic? I recommended:

That the privilege of free monthly telephone calls home for inmates from Newfoundland and Labrador incarcerated in federal institutions in the Atlantic Region be extended to include all inmates from those places regardless of the region where they are situated.

The matter was referred to the Deputy Commissioner Offender Programs who commented that "to expand the policy would be to ignore the rationale for the privilege in the first place, i.e. the fact that there are no federal institutions in Newfoundland and Labrador and these inmates must therefore be housed in the first instant, in other parts of the Atlantic Region. If they leave the Atlantic, they lose the privilege. Also, further expansion of the privilege to only this class of inmates regardless of where they reside, would cause us considerable grief with all our other inmates who do not reside in their home regions who could reasonably demand the same privilege."

I next wrote to the Commissioner of Corrections on the matter indicating to him that I failed to see, if the rationale for the telephone privilege is as stated, why the privilege is lost when such an inmate is transferred out of the Atlantic Region. Surely such a transfer would place the inmate further from his home thereby increasing the need to maintain family contact through the privilege of free monthly telephone calls. I requested that the recommendation be reconsidered.

In the reply received I was advised that the issue had been resubmitted to the Deputy Commissioner Offender Programs but that after careful consideration there was no reason to change the policy. It was admitted that the question was a difficult one to resolve to the satisfaction of all those involved and that the policy, although not perfect should remain in place. Because of my persistence the Commissioner agreed to raise the issue with the Minister and to advise me of his reaction. Shortly thereafter a new Commissioner of Corrections was appointed and unfortunately I did not receive a further response.

At an early meeting with the new Commissioner this was one of the agenda items that was discussed. Some time later he advised me that he had decided to maintain the present system as it was in line with the Service's position vis-à-vis a number of inmates who are

housed outside of their region and who are not granted the privilege of free calls. He also advised that he had given instructions to reduce inter-regional transfers to an absolute minimum so there should not be a large number of transfers out of the Atlantic Region.

5. Double Bunking in Segregation

One of the most serious problems that we have encountered is that of double bunking and especially in segregated cells where in some cases inmates are confined for more than 23 hours a day. Life in a segregation or dissociation cell is hell at the best of times; however, we are aware that in some institutions because of staff shortages they are unable to provide such basics as daily showers and the minimum one hour exercise per day for inmates in these special cells. The problem is of course compounded when these cells hardly big enough for one man are double bunked.

I recommended:

- (a) That The Correctional Service of Canada review its present segregation/dissociation operations to ensure that they are in compliance with the requirements enunciated in the Commissioner's Directives;**
- (b) That The Correctional Service of Canada cease immediately the practice of double bunking in segregation and dissociation areas.**

After a lengthy delay of almost three months we received from the Inspector General comments of the Deputy Commissioner Offender Programs but there was no mention of the review we had recommended. Instead we were advised that the last six months had been spent drafting explicit policies and guidelines regarding administrative segregation which included minimum standards for showering, exercise, visits, etc. As well, to ensure compliance, a "Manager, Administrative Segregation" had been appointed at National Headquarters and that a Regional Coordinator had been appointed in each Region to assist in the implementation of the new policies and procedures. Also, that workshops had been held to familiarize staff and that future monitoring would address the type of problem outlined in the recommendation.

As for the second part of the recommendation it was agreed that double bunking in dissociation was undesirable, that the issue was to be presented to the Dissociation Policy Board for consideration and that we would be advised of the status of part (b) by October 31, 1984.

It should be noted that in the reply we were asked to be more specific in naming institutions where problems existed. However, any time we have been specific about a problem location the Correctional Service has refused to look beyond that location to see if in fact a general problem exists. The problems in this case are widespread and our recommendation for a review was a legitimate one and deserved a better response than that of no follow up is necessary. Consequently the issue was referred back to the Correctional Service.

The October 31, 1984 date passed with no further word from the Inspector General. Finally on January 10, 1985 I was advised that the Dissociation Policy Board had met and the results included assignments at all levels of monitoring responsibilities with respect to segregation and to include compliance with directives; a statement that double bunking in administrative segregation was to cease and Wardens were to designate other areas as temporary segregation areas; an indication that the double bunking issue would be presented to the Senior Management Committee and finally that the Commissioner's

Directive was to be amended. Follow up action to be taken and status situation to be supplied March 15, 1985.

Two weeks later I was advised that Senior Management Committee had approved in principle my recommendation but that it would probably take a long time to resolve. Would I consider the matter complete? However after reading a copy of the Senior Management Committee minutes which indicated that double bunking was not about to cease I certainly was not about to consider the matter closed.

It is interesting to note that according to The Correctional Service of Canada statistics there were 124 inmates double bunked in segregation when the recommendation was made in June, 1984. As of January 30, 1985 that number had increased to 198.

It still remains my position that it is inhumane to lock two people up in one cell 23 hours a day, especially when you have cells in the general population which are not double bunked and so I resubmitted the matter, this time to the Commissioner of Corrections.

Unfortunately the recommendation has not been implemented because of the acute shortage of cells in most institutions. One bright note did emerge from the exercise in that the Commissioner stated that he was reluctant to effect inter-regional transfers of inmates on an involuntary basis in order to alleviate overcrowding in the affected regions.

6. Sharing of Case Management Reports

It came to my attention that early in 1984 Case Management Reports which had been traditionally co-signed by the inmate were no longer to be signed by or physically shared with the offender. It had been my understanding that the case management process was designed to ensure that primary documentation making recommendations on such administrative decisions as transfer, temporary absence and conditional release was to be shared with the inmate. A method of obtaining consistency in this sharing of information was to have the inmate co-sign the documents which by the way were never intended to contain confidential information, as that went on the Confidential Information Report.

This change in policy during a time period when the courts had been reaffirming the inmate's right to be aware of information used in administrative decisions directly affecting his condition of incarceration was, I felt, a regressive step and so I questioned the change.

In the reply I was advised that "The Correctional Service of Canada was precluded from physically sharing Case Management Reports or having them signed by the offender as a result of Section 19 of the *Privacy Act*", which of course was not what that section said at all.

Section 19 of the *Privacy Act* refers to certain information formally requested under Section 12(1) and is not a blanket exemption to preclude an individual's access to traditionally shared information. The personal information obtained in confidence referred to in Section 19 should not be contained in the Case Management Report. I was also sent a copy of a memorandum of the Commissioner dated March, 1984 which introduced this change and stated that the measure would not preclude orally sharing information normally shared and that a complete package including training would be forthcoming in the immediate future to assist those who normally share information with offenders.

There was no question that the Service's change in policy based on Section 19 was a misapplication of the *Privacy Act* and so I recommended:

That immediate action be taken to re-institute the policy of having inmates co-sign Case Management Reports.

In conjunction with the recommendation I requested a copy of the “package” and details of the training program because the staff members we had spoken with were unaware of any package and were, to say the least, less than clear as to what was or was not to be shared. I also queried whether or not the information in the March memorandum had been shared with the inmate population.

At a meeting in early January, called to review outstanding issues that I had brought to the attention of the Correctional Service, it is interesting to note that during discussion on this recommendation legal counsel for Corrections was of the opinion that indeed Section 19 of the *Privacy Act* could not be used to exempt previously available information.

It was two months later that I received a reply to the recommendation in which I was advised that Section 19 does not preclude, per se, the sharing of information but that expectations that some Provinces had respecting their requested maintenance of confidentiality of information forwarded to The Correctional Service of Canada might produce the same effect. The Deputy Commissioner Offender Programs indicated that due to the fact that some Provinces had asked for blanket assurances that no information provided by them would be disclosed, and because some of that information would be included in the Case Management Reports, then it followed that the reports should not be co-signed or physically shared.

With regard to the training package mentioned in the Commissioner’s memorandum of March, 1984 we were advised that “guidelines are being developed and that their anticipated distribution is March, 1985.” We were also advised that “it is assumed that Case Management Officers would have shared the policy change with inmates” but the question would be followed up and we would be supplied with a definite yes or no response.

In April we received a follow up from the office of the Inspector General advising that the guidelines were still in the works and the anticipated distribution was now May 31, 1985. With respect to the definite yes or no response, we were advised “it must be assumed that this information was shared with the inmate population.”

To sum up this issue it is now almost fifteen months since the policy change was announced, and I still have not received any valid reason why the co-signing of Case Management Team reports cannot be reinstated. The package, including training, is still not ready and I do not have a definite answer as to whether or not the inmate population was advised of the policy change.

7. Admission to the Special Treatment Services Program

Concerns were brought to my attention with respect to the admissions policy for the Special Treatment Services program for sex offenders at the Treatment Centre in the Ontario Region.

In the specific example we highlighted, an inmate appeared before the Parole Board and after discussing the program the Board Members recommended that he be admitted for the Special Treatment Services program as soon as possible. It was noted that the inmate had been advised that it was very unlikely that he would be granted any form of parole until such treatment had been completed. It was also noted that the Court had recommended treatment as had the pre-trial psychiatrist, the institutional psychologist and the Case

Management Team. The inmate's complaint was that he had been encountering delays in being accepted into the program and the reason given was that there was a waiting list.

I raised the matter with the Director General, Medical and Health Care Services and he forwarded to me a copy of a memorandum from the Treatment Centre which indicated that it was unfortunate that inmates who would otherwise be eligible for parole are not always able to participate in the program immediately. It also pointed out that it might be more unfortunate if an inmate in need of treatment and ready for mandatory supervision re-offended because treatment had not been forthcoming. Consequently, the policy is that inmates are treated in relation to their mandatory supervision dates and although this may cause some inmates to be retained in the system longer, it does ensure that all inmates requiring treatment are treated prior to release.

I was not convinced that the policy might not have the adverse effect when inmates, through frustration at being denied access to the program early in their sentence in preparation for parole, might refuse to enter the program prior to mandatory supervision.

It seemed that there might be room to expand the admissions policy beyond the mandatory dates which would accommodate recommendations from both the Parole Board and the Case Management Team.

I therefore recommended:

That the admissions policy to the Special Treatment Services program at the Treatment Centre in Kingston be reviewed to ensure an increased responsiveness to both the needs of the individual inmate and the recommendations of the National Parole Board and the institutional personnel involved with the case.

In a memorandum from the Director General, Medical and Health Care Services I was advised that he had received a commitment from both the Associate Warden and the Coordinator, Psychological Services to review cases for admission to the program regardless of mandatory supervision dates. I was also advised that the inmate in question had been admitted to the program.

8. Inmate Privacy

In July 1981 following the deployment of female correctional officers in federal penitentiaries housing male inmates I recommended changes in the search procedures to give male inmates the same standard of dignity afforded all other individuals liable to be searched. That recommendation was unfortunately rejected; however, arising out of the correspondence on the issue were indications on the part of the Correctional Service that modesty barriers would be implemented in shower and toilet areas in such institutions and that studies were ongoing with respect to the installation of such barriers in individual cells.

While this is not a recommendation per se, it flows from the earlier one and because we had a number of complaints concerning these areas it is a topic which I re-introduced and which should be reported upon.

In October, 1984 I wrote to the Inspector General bringing to his attention complaints my office had received concerning inmate privacy and specifically the involvement of female officers in search and showering procedures and their presence in the ranges where no privacy is afforded inmates using toilet facilities.

In response I received a progress report on the installation of modesty barriers in the shower areas which on later inspection by my staff proved to be inaccurate and no mention was made of individual cells barriers. I was advised that there had been no change in search procedures.

I wrote back to the Inspector General requesting further information on these matters. This was provided along with a notice that a pilot project was now underway on cell modesty barriers and that a final evaluation and decision would be made in two months time.

In a letter from the Commissioner summarizing outstanding issues he touched on the subject of the modesty barriers and mentioned that it had been initially addressed by the Canadian Human Rights Commission in November, 1981. I think it is safe to conclude that neither of us was particularly comfortable with the length of time that this matter has remained unresolved.

9. Special Handling Unit Review Process

In an earlier report I had recommended to the Commissioner of Corrections that an independent review process be put in place to review decisions of the National Special Handling Unit Committee which I might bring to his attention. The recommendation was finally accepted and a memorandum was issued setting out the procedures to be applied.

The Commissioner's Directive on Special Handling Units stated clearly that any such decision "shall be supported by documentation" so when we investigated a complaint concerning a decision and found that there was no specific documentary evidence I recommended:

That the decision to place a certain inmate in a Special Handling Unit be the subject of the review process.

The recommendation was sent to the Inspector General who in turn referred it to the Assistant Commissioner Security who is Chairman of the Special Handling Unit Committee. I was informed some time later that the Assistant Commissioner Security had decided that the case would not be reviewed because the police had confirmed that they had adequate evidence to charge the inmate. However, the decision to review or not did not rest with the Assistant Commissioner Security nor with the Inspector General but was to be a decision by the Commissioner according to the procedure in his memorandum. So I wrote to the Commissioner again calling for a review as it was quite obvious that neither the Assistant Commissioner Security or the Inspector General were familiar with the review procedure.

I received a reply from the Acting Commissioner in which he agreed that the procedure had not been followed and that it was not up to the Inspector General to communicate his position to me in writing. He then indicated that he had examined the matter and concluded that the procedures were correctly followed and that no further review was needed. He also commented that "based on the Preventive Security information available to the National S7 Review Committee, the Committee had reasonable and probable grounds to believe that the inmate should be transferred."

In my reply to his statement on procedures I stressed that procedures were never in question. What was in question was the decision made in the absence of documentation and I quoted to him from the Preventive Security Report prepared for the Special Handling Unit Committee meeting where it stated:

"It is assumed that the police are in possession of evidence that provides reasonable and probable grounds. . . . It is pointed out that D.P.S. (Director Preventive Security) has no specific evidence contained in National Headquarters records as to the inmate's guilt."

Despite a further letter from the new Commissioner supporting the decision it is still my contention that the Committee did not follow the provisions of the Commissioner's Directive calling for Special Handling Unit decisions to be supported by documentation.

10. Delay in Processing a Claim Against the Crown

The following is an actual history of a claim made against the Crown by an inmate for damages to his personal effects and although the claims process does not normally take as long as this one did, it is included to show that systems can break down and do cause a great deal of frustration for inmates.

In this particular case the inmate was being transferred. On February 17, 1984 he went by plane and his personal effects, including some fragile equipment, went by transport truck. On arrival at the new institution some of his effects were in a damaged condition. A convening order was apparently issued by the Warden there on March 22, 1984 but no action was taken. A subsequent order was issued on April 18, 1984, which only came to the attention of the Inquiry Officer on May 2, 1984 some ten weeks after the damage. The inquiry was done and a report and related documentation sent to National Headquarters June 12, 1984; however it was not until November 21, 1984 that it was discovered that the material did not contain a claim form signed by the inmate. Also missing was the Bill of Lading for the shipment of the goods.

It was shortly after this that the inmate contacted our office and because the claim had been outstanding for almost ten months I recommended:

That action be taken to process this outstanding claim against the Crown as soon as possible.

I was advised by the Inspector General that after a month the original convening order had been cancelled because of a scheduled absence of the Inquiry Officer, that a new order was issued the following day and that the inquiry was completed on May 7, 1984. While reviewing the inquiry file at National Headquarters a request for the pertinent claim form was made September 11, 1984 and finally received from the institution on December 11, 1984. A request for a copy of the carrier's Bill of Lading was made to the Region on June 21, August 9, September 6 and November 21, 1984. Finally on December 11, 1984 it was confirmed that neither institution could provide a copy of this bill. On January 3, 1985 the Correctional Service submitted a claim against the carrier and also asked the Region to have the damaged effects sent to a service dealer in order to receive an estimate on the cost of repairs or replacement. I was advised that nothing further could be done until responses on these two matters were received.

I wrote back stating that the processing of this claim obviously left something to be desired and a further delay to await the outcome of the Correctional Service's claim against the carrier was unreasonable given the slow progress to date. Consequently I made a further recommendation:

(a) That the inmate be provided immediate re-imburement upon receipt of the cost estimate from the service dealer;

(b) That the Correctional Service review its present practice with respect to third party settlements.

I also asked to be provided with a reasonable explanation for the excessive delay in the processing of this claim as well as a copy of the written reasons for the delay supplied to the Commissioner and the inmate as required by the pertinent Commissioner's Directive.

After a month and a half, having received no further response I again wrote to the Inspector General requesting a follow up.

On March 22, 1985 I received a letter from him advising that part of the delay was caused by the investigating officer's failure to include the claim because he did not deem it important at the time. Delay was also incurred in attempting to secure a copy of the Bill of Lading which was necessary to substantiate the Crown's claim against the carrier. He went on to say that it was regrettable that there was not an immediate request for the missing claim form and he was gracious enough to apologize for not following up sooner. I was advised that the Correctional Service was awaiting the repair estimates and that to expedite the matter a request had been made to the service dealer to telephone that information when available. My recommendation was to be accepted and the inmate was to receive immediate reimbursement on receipt of the estimate.

In response to my request I received a copy of the written reply to the inmate with the reasons for the delay in processing his claim. I noted that this reply was dated February 19, 1985 which was after our inquiry into the matter and considerably after the claim which was submitted in March, 1984.

Finally I was advised that a legal opinion had been requested concerning the current claims settling practice involving third parties and that Counsel had expressed the opinion that the third party liability to the Service was independent of the Correctional Service's liability to the inmate. This confirmed the immediate reimbursement to the inmate.

On April 17, 1985 I received a further note to the effect that the inmate had received his effects and that he was satisfied with the repairs.

Again, I want to emphasize that the bulk of claims are processed within the time frames set out but on occasion we do find that the system does break down and we were pleased to be able to assist in resolving this particular matter.

11. Inspection of Personal Effects

Following the opening of the new Special Handling Unit at Prince Albert, Saskatchewan a number of inmates newly transferred there complained to our office about being denied an opportunity to inspect their personal property. Their position, which I supported, was that if they were denied access to their effects they could not determine if any of their articles had been lost or damaged in transit and that if such were the case they were not in a position to file a claim against the Crown.

I recommended:

That all inmates transferred to the new Special Handling Unit in Prince Albert be given an opportunity to inspect their personal effects.

In his reply the Inspector General indicated that all grievances relating to this issue had been upheld and in an enclosed memorandum which was also sent to the Regional Deputy

Commissioner and the Warden at Prince Albert, the Director Inmate Affairs supported the inmate's requests as they had a right to view their effects. I was advised that it was general practice to verify after one month whether corrective action had been taken and the Deputy Commissioner was to confirm that it had been and that information was to be conveyed to me.

More than a month passed with no further communication from the Inspector General so I wrote again requesting an up-date. I received same in the form of a copy of a memorandum from the Regional Deputy Commissioner to the Warden requesting that appropriate Standing Orders be put in place to allow all inmates to verify their effects.

I heard nothing further and continued to receive complaints from inmates still not being allowed to inspect their effects which they clearly had a right to do. About two months later the Inspector General wrote to me saying that a Standing Order on the matter was not necessary and would be redundant as the Commissioner's Directives and Divisional Instructions already authorize inmates to inspect their effects, a fact which was never in dispute. I was further advised that the Warden was to comply with the Directive and that the file was now closed.

What we have here is a completely unnecessary five month delay from the time of the memorandum upholding the grievances to an acknowledgement that the Warden will now be complying with the Directive which was in place at the time of the grievances.

We continued to receive complaints and so monitored the situation. By the end of our reporting year, which brought the delay to six months, a check showed that fourteen out of fifty-eight Special Handling Unit inmates had seen their personal effects. The matter was reviewed again with Correctional Service officials and it was estimated by them that it would be another three months before the corrective action was completed, for a total of nine months. Given this example it is not surprising that inmates have little faith in the grievance system.

12. Telephone Access

A number of complaints were received from inmates on the subject of access to telephones and it should be mentioned that the inmate must pay for his calls and that this is a different situation than the earlier recommendation concerning free telephone calls for certain inmates. The pertinent Commissioner's Directive sets out the basic principle that all inmates are to be provided with reasonable and equitable access to telephones. However, the policy detailed in the Annex to that Directive is designed to provide for decreased access to telephones at higher security levels and appears to negate the reasonable and equitable access concept. It is a fact that telephone communication is a vital link with family and friends and especially to those who are involuntarily transferred away from their regions of residence thereby diminishing visiting opportunities.

Our review of both operations and Standing Orders found a noticeable lack of consistency in the designation of who an inmate may call, how the authorization is obtained, who makes the decision and on what basis.

In some institutions the decision with respect to who may be called rests with the Living Unit staff whereas in others, calls are limited to immediate family or other approved visitors as authorized by the Assistant Warden Socialization. At one institution a form had to be completed before a call would be authorized. The form required information about the

person being called such as the middle name, address, date and place of birth and telephone number—information which was not always known by the inmate.

Many institutions had no Standing Order addressing this subject and those that did highlighted the discrepancies. I forwarded to the Commissioner a package containing examples of those discrepancies along with a recommendation:

That The Correctional Service of Canada review its inmate access to telephone policy in all institutions to ensure reasonable and equitable access to all inmates.

After a cursory review of the matter the Commissioner informed me that he was of the opinion that inmates do have reasonable access and that while procedures may vary from one region to another, no real problem exists. This was confirmed by the fact that the matter was seldom the basis for complaints or grievances. The Commissioner concluded by rejecting the recommendation.

I met with him shortly afterwards where the matter was reopened and discussed in detail. I was able to convince him that steps should be taken to standardize the application of the policy. To that end he wrote the Regions requesting that Standing Orders be developed which would reflect application of the policy contained in the Commissioner's Directive.

13. Changes in Authorized Cell Effects

A complaint was received at our office by an inmate who alleged that he was allowed to purchase certain stereo equipment at one institution and when transferred to another was informed that there they did not allow that particular equipment which was subsequently stored with his effects. The inmate wanted reimbursement for the equipment from the Service; however our suggestion to the Warden was that he be allowed to sell it to someone on the outside and that the proceeds of the sale be placed in his current account. At the same time I recommended to the Commissioner:

That Correctional Service policy be reviewed to enable inmates to recover monies spent on authorized items that subsequently become prohibited.

In the reply from the Warden we were supplied with a great deal of information which the inmate had failed to disclose and it was evident that it was not the simple matter which we had been led to believe. The Warden indicated that if the inmate wanted to send the equipment out to friends he could do so but that any monies sent back would have to be placed in his savings account pursuant to the pertinent Commissioner's Directive.

In the reply from the Commissioner he felt that the matter had been adequately responded to and did not feel that it was appropriate to review policy on the basis of an individual complaint.

I had to admit that on the strength of the evidence that later surfaced the recommendation was on shaky ground. However, the issue with respect to whether the proceeds of such a sale could go into the current account was not addressed and I felt that perhaps the existing policy could be made more flexible. After all, the inmate had purchased the article with money from his current account and it would seem logical that if it were disposed of, any sale proceeds should be directed back to that account.

After meeting with the Commissioner and discussing the issue he agreed that monies derived from the sale of personal effects, when those particular items are no longer

authorized, should be placed in the inmate's current account. The change was effected immediately.

14. Notice of Policy Changes

The issuance of interim instructions and particularly their distribution and availability to inmates is a subject that has been raised with our office and we are concerned that in the past inmates have not been informed of some policy changes affecting them. In order to alleviate concerns and provide clear indication of Correctional Service policy in this area I brought the matter forward and recommended:

That any documentation issued for the purpose of altering a practice or policy covered by an existing Commissioner's Directive or Divisional Instruction be brought to the attention of the inmate population and that a copy be placed in each inmate library.

The Commissioner responded quickly to say that modifications to existing instructions and the creation of the National Headquarters Standing Order were being finalized and that a paragraph would be added to ensure that inmates are informed as required.

15. Involuntary Transfers

Our office received a number of emergency telephone calls from relatives with respect to a proposed transfer of a group of inmates from the Ontario to the Quebec region. The allegations made were that the decisions were arbitrary, unfair and without due consideration being given to family situations. As the transfer was to take place within a day or so we had little time to do an extensive investigation. We made some quick inquiries and confirmed that the transfer was to take place involving some twenty inmates who had met the criteria, one of which was family support. We were aware that one of these inmates had five children and felt that a transfer in his case would most certainly result in a hardship and that if this case had escaped the scrutiny of the selection committee perhaps there were others. I took the first opportunity to meet with the Commissioner to recommend:

That prior to transfer, these decisions be reviewed to ensure that no undue hardships result.

A day later I was advised by the Acting Commissioner that "because of the extenuating circumstances in the case of two inmates, their transfers have been cancelled. In both instances the inmates have quite large families and upon a second review it was considered that a transfer at this time would impose an undue hardship."

Well that was fine for those two inmates but what about the rest? The recommendation asked that there be a review of all decisions and the reply did not indicate if in fact such a review was done. I requested clarification on this point and copies of the criterion involved and documentation considered. In the meantime most of the inmates transferred had complained to our office.

Approximately a month and a half later I heard back from the Acting Commissioner who began by saying that the decision to transfer was made to alleviate the severe overcrowding situation in Ontario institutions and to maximize the use of available cells in the Quebec Region. I was advised that after a first effort to identify volunteers, the primary criteria to consider for the involuntary transfers were (a) that the inmate not have family in the immediate area of Kingston; (b) that the inmate not have outstanding criminal charges and (c) that the inmate not be under medical or psychological treatment.

Inmate case histories were examined and the criteria were expanded to include (d) recent admissions and (e) inmates not engaged in program activities. Twenty-nine inmates were deemed to meet the criteria. A committee reviewed their documentation, gave the inmates written notices and opportunity to respond, resulting in twenty-four transfers being approved. As a result of my letter “the cases of two inmates were re-examined resulting in their transfers being cancelled.” I was advised that I could not be provided with copies of the documentation considered as this had been forwarded with the inmates to the Quebec Region.

At this point in time the new Commissioner of Corrections had been appointed and I attempted to get a further response from him. It was obvious from the contents of the letter from the Acting Commissioner and from my own information that a review as recommended had not been carried out with respect to those eventually transferred. I advised the Commissioner that either it was felt that a further review was unnecessary in which event the two cases brought to his attention would reflect negatively on the quality of the initial review done, or my recommendation was misunderstood. I again asked for clarification and an acknowledgement that the recommendation had in fact been rejected.

At a subsequent meeting to discuss outstanding issues the new Commissioner was obviously at a disadvantage as he had not been on the scene at the time of the incident and consequently really had no first hand knowledge of what transpired. Under the circumstances we decided to close the file on this matter and agreed to keep our communication channels open.

16. Volunteer Age Restriction

An inmate who was part of a group which had outside volunteers attend their meetings, sent to our office copies of the responses he had received from various levels of the grievance procedure. The grievance was prompted by an arbitrary decision of a Warden who set the age level for volunteers at his institution at twenty-one and in his response the Warden indicated that it was within his jurisdiction to determine the criteria for visitors, two of the most important of which were maturity and ability to make a meaningful contribution. Consequently he determined “that age twenty-one will be part of the criteria for determining visitor maturity.” The decision was supported at the Regional level. The response at the third level unfortunately did not even deal with the issue of setting an arbitrary age requirement for volunteers. Instead it stated, “that because there was no specific visitor you had requested to be a volunteer who did not meet the age requirement, I fail to see how this restriction affects you personally.... Grievance rejected.”

The volunteers were also unhappy with the decision and we also received correspondence on their behalf pointing out that most of them were undergraduate students between the ages of eighteen and twenty-one and that the decision in question eliminated the majority of them and consequently imposed a hardship on the inmates by limiting their contact with the outside world.

In a letter to the Commissioner I questioned the arbitrary nature of the decision and stressed that such a blanket exemption solely on the basis of age was contrary to the requirement detailed in the pertinent Commissioner's Directive that applications for volunteer status be reviewed and suitability be determined on an individual basis. I therefore recommended:

That the existing age requirement of twenty-one years for volunteers at a certain penitentiary be reconsidered.

I also questioned the logic of the third level response rejecting the grievance, suggesting to the contrary that such a decision potentially affects all inmates within the institution.

In his response the Commissioner indicated that the Deputy Commissioner for the Region would be writing to the Wardens and instructing them that each case was to be considered individually and that age alone is not to be used as a universal criterion for rejection. He also dealt with the third level response indicating that an inmate may only grieve a matter that has involved him personally and in this case the inmate had not stated that it had. Even though the restriction had the potential to affect all inmates, if grievances were allowed concerning any issue that could possibly have an impact, then the Correctional Service would face an administrative nightmare based on conjecture.

I would agree with this principle and could accept the rationale if the complainant had not been a member of the group that the volunteers were meeting with. However, the important thing is that the age restriction was removed.

CONCLUSION

It was abundantly clear from previous reports of this office that we had been experiencing long delays in having the Correctional Service deal effectively and conclusively with a number of my recommendations. My last report indicated that there were still fifteen such recommendations from the previous year, that is to say 1982-83, plus four from the 1983-84 reporting year.

The appointment of the new Commissioner of Corrections early in 1985 seemed an opportune time to change all that and early discussions with Mr. LeBlanc were both frank and encouraging. I received an assurance that the backlog of outstanding issues would be dealt with as soon as possible and that an attempt would be made to deal with our office in a more timely fashion. I welcomed this new spirit of cooperation and during the last few months of the reporting year was pleased with the improved relationship between our offices.

I can report that most of the log jam in responding to previous recommendations has now been cleared and decisions taken one way or another. We both agreed that the bottom line in dealing with complaints is reasonableness and fairness and in that regard the Commissioner has agreed to personally review any situations which I might bring to his attention where either of these two elements has not been incorporated into the decision making process.

Appendix A

P.C. 1977-3209

Certified to be a true copy of a Meeting of the
Committee of the Privy Council, approved by
His Excellency the Governor General on
the 15 November, 1977

WHEREAS the Solicitor General of Canada reports as follows:

That, as a result of the resignation of Miss Inger Hansen from the position of Correctional Investigator as of October 1, 1977 the temporary appointment of Mr. Brian McNally of Ottawa to the position of Correctional Investigator was made by Order in Council P.C. 1977-2801 of 29th September, 1977; and

That, in order to meet the demands of the Office of the Correctional Investigator, it is advisable to proceed to make a permanent appointment to the position as quickly as possible.

Therefore, the Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Solicitor General of Canada advise that the temporary appointment of Mr. Brian McNally to the position of Correctional Investigator be terminated and pursuant to Part II of the *Inquiries Act*, Mr. Ronald L. Stewart of the City of Ottawa be appointed as a Commissioner, to be known as the Correctional Investigator to investigate, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada, or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the *Penitentiary Act*, and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, other than problems raised on complaint

- (a) concerning any subject matter or condition that ceased to exist or to be the subject of complaint more than one year before the lodging of the complaint with the Commissioner,
- (b) where the person complaining has not, in the opinion of the Commissioner, taken all reasonable steps to exhaust available legal or administrative remedies, or
- (c) concerning any subject matters or conditions falling under the responsibility of the Solicitor General of Canada that extend to and encompass the preparation of material for consideration of the National Parole Board,

and the Commissioner need not investigate if

- (d) the subject matter of a complaint has previously been investigated, or
- (e) in the opinion of the Commissioner, a person complaining has no valid interest in the matter.

The said Committee further advise that a Commission do issue to the said Commissioner, and

1. that the Commissioner be appointed at pleasure;
2. that the Commissioner be paid at the salary set out in the schedule hereto;
3. that the Commissioner be authorized to engage, with the concurrence of the Solicitor General of Canada, the services of such experts and other persons who are referred to in section 11 of the *Inquiries Act*, who shall receive such remuneration and reimbursement as may be approved by the Treasury Board; and
4. that the Commissioner shall submit an annual report to the Solicitor General of Canada regarding problems investigated and action taken.

Certified to be a true copy

Clerk of the Privy Council

Appendix B

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS
TO THE CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA
June 1, 1984—May 31, 1985

1. (a) That an immediate review of the processing of inmate grievances at the third level be undertaken.
- (b) That the results of that review be provided to this office.
- (c) That the third level processing of grievances be adjusted so as to conform to the requirements of the Directive

Issued	5-6-84	
	25-6-84	— acknowledged
	30-7-84	— information provided
Reminder	10-10-84	
	12-10-84	— information provided
	18-10-84	— (a) rejected
		(b) not applicable
		(c) not dealt with
Reissued	1-11-84	
	6-11-84	— acknowledged
	14-1-85	— accepted

2. (a) That an immediate review of the processing of appeals be undertaken and where necessary adjustments be made to ensure compliance with the Divisional Instruction.
- (b) That the results of that review be forwarded to this office.

Issued	5-6-84	
	25-6-84	— acknowledged
	30-7-84	— information provided

Reminder	10-10-84	
	12-10-84	— information provided
	18-10-84	— (a) rejected (b) not applicable
Reissued	1-11-84	
	6-11-84	— acknowledged
Reissued	19-11-84	
	3-1-85	— acknowledged
	10-1-85	— information provided
	14-1-85	— partially accepted

3. That the Visitor Consent to Search Form be updated to adequately reflect the amendment to Section 41(1) of the Penitentiary Service Regulations.

Issued	5-6-84	
	25-6-84	— acknowledged
	30-7-84	— accepted
	19-9-84	— information provided
	22-11-84	— implemented
Follow up	28-11-84	
	18-12-84	— information provided
	31-12-84	— implemented

4. That the privilege of free monthly telephone calls home for inmates from Newfoundland and Labrador incarcerated in federal institutions in the Atlantic region be extended to include all inmates from those places regardless of the region where they are situated.

Issued	19-6-84	
	29-6-84	— acknowledged
	30-8-84	— rejected
Reissued	13-11-84	
Reminder	12-12-84	
	18-12-84	— rejected but referral to Minister
Reissued	21-3-85	
	14-5-85	— rejected

5. (a) That The Correctional Service of Canada review its present segregation/dissociation operations to ensure that they are in compliance with the requirements enunciated in the Commissioner's Directives

(b) That The Correctional Service of Canada cease immediately the practice of double bunking in segregation and dissociation areas.

Issued	21-6-84	
	22-7-84	— acknowledged
	31-7-84	
	6-9-84	— (a) accepted
Reminder	10-1-85	— information provided
	20-2-85	— information provided
	1-3-85	
Reissued	21-5-85	— (b) rejected

6. That immediate action be taken to re-institute the policy of having inmates co-sign Case Management Reports.

Issued	28-11-84	
	5-12-84	— acknowledged
	10-1-85	— information provided
	18-1-85	— information provided
	27-2-85	— information provided
	21-3-85	— information provided
	26-4-85	— information provided

7. That the admissions policy to the Special Treatment Services Program at the Treatment Centre in Kingston should be reviewed to ensure an increased responsiveness to both the needs of the individual inmate and the recommendations of the National Parole Board and the institutional personnel involved with the case.

Issued	4-10-84	
	12-10-84	— acknowledged
	13-11-84	— accepted and implemented

8. That a follow up be done with respect to the privacy concerns of inmates.

Issued	5-10-84	
	12-10-84	— acknowledged
	16-11-84	— information provided
Request for information	10-1-85	
	4-3-85	— information provided

9. That the decision to place a certain inmate in a Special Handling Unit be the subject of the review process.

Issued	5-10-84	
	12-10-84	— acknowledged
	14-11-84	— rejected
Reissued	28-11-84	
Reissued	17-12-84	
	20-12-84	— acknowledged
	8-1-85	— rejected
Reissued	14-1-85	
	25-2-85	— rejected

10. That action be taken to process an outstanding claim against the Crown as soon as possible.

Issued	13-12-84	
	19-12-84	— acknowledged
	23-1-85	— information provided
Reissued	1-2-85	
Reminder	14-3-85	
	22-3-85	— accepted
	17-4-85	— implemented

11. That all inmates transferred to the new Special Handling Unit in Prince Albert be given an opportunity to inspect their personal effects.

Issued	14-1-85	
	18-1-85	— acknowledged
	18-1-85	— accepted
Request for information	25-2-85	
	28-2-85	— information provided
	4-4-85	— previous information to be ignored

12. That The Correctional Service of Canada review its inmate access to telephone policy in all institutions to ensure reasonable and equitable access to all inmates.

Issued	1-4-85	
	7-5-85	— rejected
Reissued	28-5-85	— accepted

13. That Correctional Service policy be reviewed to enable inmates to recover monies spent on authorized items that subsequently become prohibited.

Issued	22-3-85	
	3-4-85	— information provided
	7-5-85	— information provided
	29-5-85	— accepted and implemented

14. That any documentation issued for the purpose of altering a practice or policy covered by an existing Commissioner's Directive or Divisional Instruction be brought to the attention of the inmate population and that a copy be placed in each inmate library.

Issued	1-4-85	
	6-5-85	— accepted

15. That prior to transfer, the decision to transfer certain inmates to Quebec region be reviewed to ensure that no undue hardships result.

Issued	7-1-85	
	9-1-85	— some action taken
Clarification sought	24-1-85	
	5-3-85	— information provided
Clarification sought	1-4-85	
	15-5-85	— rejected

16. That the existing age requirement of twenty-one years for volunteers at a certain institution be reconsidered.

Issued	7-5-85	
	26-5-85	— accepted and implemented

13. Que la politique du Service correctionnel soit examinée pour permettre aux détenus de recouvrer l'argent dépensé à l'achat d'articles autorisés qui deviennent par la suite interdits.
- | | | |
|----------------|---------|---------------|
| Formulée le: | 1-4-85 | — rejet |
| Reformulée le: | 7-5-85 | — acceptation |
| | 28-5-85 | |
14. Que toute modification à une pratique ou à une politique traitée dans une directive du Commissaire ou une instruction divisionnaire existante soit portée à l'attention de la population carcérale et qu'une copie du document soit déposée à la bibliothèque de chaque établissement.
- | | | |
|--------------|---------|----------------------------------|
| Formulée le: | 22-3-85 | — renseignements fournis |
| | 3-4-85 | — renseignements fournis |
| | 7-5-85 | — renseignements fournis |
| | 29-5-85 | — acceptation et mise en vigueur |
15. Qu'avant de procéder à un transfertement, la décision de transférer certains détenus à la région du Québec soit revue pour s'assurer qu'elle n'entraîne aucune souffrance inutile.
- | | | |
|--------------------------|---------|---------------------------------|
| Formulée le: | 7-1-85 | — adoption de certaines mesures |
| | 9-1-85 | |
| Précisions demandées le: | 24-1-85 | — renseignements fournis |
| | 5-3-85 | |
| Précisions demandées le: | 1-4-85 | — rejet |
| | 15-5-85 | |
16. Que le critère actuel de 21 ans fixe pour les bénévoles et appliqué dans un certain établissement, soit re-examiné.
- | | | |
|--------------|---------|----------------------------------|
| Formulée le: | 7-5-85 | — acceptation et mise en vigueur |
| | 26-5-85 | |

9. Que la décision de placer un certain détenu dans une unité spéciale de détention soit assujettie à un examen.

Formulée le: 5-10-84
— accusé de réception 12-10-84
14-11-84 — rejet
Reformulée le: 28-11-84
17-12-84
Reformulée le: 20-12-84
— accusé de réception 8-1-85
— rejet 14-1-85
Reformulée le: 25-2-85
— rejet

10. Que l'on prenne aussitôt que possible les mesures pour traiter une réclamation en suspens contre la Couronne.

Formulée le: 13-12-84
19-12-84 — accusé de réception
23-1-85 — renseignements fournis
Reformulée le: 1-2-85
14-3-85
Reformulée le: 22-3-85
— acceptation
17-4-85 — mise en vigueur

11. Que tous les détenus transférés à la nouvelle unité spéciale de détention à Prince Albert aient la possibilité d'inspecter leurs effets personnels.

Formulée le: 14-1-85
18-1-85 — accusé de réception
18-1-85 — acceptation
Demande de renseignements 25-2-85
— renseignements fournis 28-2-85
4-4-85 — lettre demandant de ne pas tenir compte des renseignements déjà fournis

12. Que le Service correctionnel du Canada revole sa politique sur l'accès au téléphone pour les détenus de tous les établissements afin d'en assurer l'accès raisonnable et équitable pour tous.

b) Que le Service correctionnel du Canada cesse immédiatement la pratique de la double occupation des cellules dans les aires d'isolement et d'isolement disciplinaire.

- Formulée le: 21-6-84

22-7-84

— accusé de réception

Rappel:

31-7-84

— a) acceptation

Reformulée le:

1-3-85

— renseignements fournis

21-5-85

— b) rejet
- Que des mesures soient immédiatement prises pour rétablir la pratique voulant que les détenus cosignent les Rapports sur la gestion des cas.

6.

- Formulée le: 28-11-84

5-12-84

— accusé de réception
- 10-1-85

— renseignements fournis
- 18-1-85

— renseignements fournis
- 27-2-85

— renseignements fournis
- 21-3-85

— renseignements fournis
- 26-4-85

— renseignements fournis

Que les politiques d'admission au Programme des services de traitement spécial au Centre de traitement à Kingston soient révisées de façon à mieux répondre aux besoins de chaque détenu et à correspondre aux recommandations de la Commission nationale des libérations conditionnelles et du personnel des établissements intéressés.

7.

- Formulée le: 4-10-84

12-10-84

— accusé de réception
- 13-11-84

— acceptation et mise en vigueur
8.

Qu'il soit donné suite à la question du respect de l'intimité des détenus.

- Formulée le: 5-10-84

12-10-84

— accusé de réception
- 16-11-84

— renseignements fournis
- Demande de renseignements

10-1-85

4-3-85

— renseignements fournis

5. a) Que le Service correctionnel du Canada réexamine ses politiques actuelles en matière d'isolement/discipline pour faire en sorte qu'elles se conforment aux exigences énoncées dans les directives du Commissaire.

Formulée le:	19-6-84	— accusé de réception
Reformulée le:	29-6-84	— rejet
Rappel:	13-1-84	— rejet, mais renvoi au Ministre
	12-12-84	
	18-12-84	
	21-3-85	
	14-5-85	— rejet

4. Que le privilège des appels téléphoniques mensuels gratuits à la maison accordé aux détenus de Terre-Neuve et du Labrador incarcérés dans des établissements fédéraux de la Région de l'Atlantique soit étendu à tous les détenus de ces endroits, quelle que soit la région de leur incarcération.

Formulée le:	5-6-84	— accusé de réception
	25-6-84	— acceptation
	30-7-84	— renseignements fournis
	22-11-84	— mise en vigueur
Suivi:	28-11-84	
	18-12-84	— renseignements fournis
	31-12-84	— mise en vigueur

3. Que la formule d'autorisation concernant la fouille d'un visiteur soit mise à jour pour tenir compte de la modification apportée au paragraphe 41 (1) du Règlement sur le service des pénitenciers.

Rappel	10-10-84	— renseignements fournis
	12-10-84	— a) rejet
	18-10-84	b) sans objet
Reformulée le:	1-11-84	— accusé de réception
	6-11-84	
Reformulée le:	19-11-84	— accusé de réception
	3-1-85	— renseignements fournis
	10-1-85	— acceptation partielle
	14-1-85	

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS
FAITES AU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA
1^{er} juin 1984 — 31 mai 1985

1. a) Que l'on entreprenne immédiatement l'examen de la procédure de règlement des griefs des détenus au troisième palier.

- b) Que les résultats de cet examen soient communiqués à mon Bureau.
- c) Que la procédure de règlement au troisième palier des griefs des détenus soit modifiée de façon à se conformer aux exigences de l'instruction divisionnaire.

Formulée le:

5-6-84

— accusé de réception

25-6-84

— renseignements fournis

30-7-84

Rappel

10-10-84

— renseignements fournis

12-10-84

— a) rejet

18-10-84

b) sans objet

c) sans réponse

Reformulée le:

1-11-84

— accusé de réception

6-11-84

— acceptation

14-1-85

2. a) Que l'on entreprenne immédiatement l'examen des modalités d'instruction des appels et, au besoin, qu'on y apporte des modifications pour en assurer la conformité avec l'instruction divisionnaire.

- b) Que les résultats de cet examen soient communiqués à mon Bureau.

Formulée le:

5-6-84

— accusé de réception

25-6-84

— renseignements fournis

30-7-84

2. reçoive le traitement établi dans l'annexe ci-après;
3. soit autorisé à retenir, avec l'assentiment du Solliciteur général du Canada, les services d'experts et d'autres personnes dont il est fait mention à l'article 11 de la Loi sur les enquêtes, lesquels recevront les traitements et remboursements de frais que pourra approuver le Conseil du Trésor; et
4. soumette un rapport annuel au Solliciteur général du Canada au sujet des problèmes qui ont fait l'objet d'enquêtes, et des mesures prises à leur égard.

Copie certifiée conforme

Le Greffier du Conseil privé

C.P. 1977-3209

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion
du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence
le Gouverneur général le 15 novembre 1977

Vu le rapport du Solliciteur général du Canada exposant :

Qu'à la suite de la démission de M^{me} Inger Hansen du poste d'enquêteur correctionnel, au 1^{er} octobre 1977, M. Brian McNally d'Ottawa a été nommé à ce poste à titre temporaire par le décret C.P. 1977-2801 du 29 septembre 1977; et

Qu'afin de satisfaire aux exigences du Bureau de l'enquêteur correctionnel, ce poste doit être comblé à titre permanent aussitôt que possible.

À ces causes, sur avis conforme du Solliciteur général du Canada, le Comité du Conseil privé recommande que la nomination temporaire de M. Brian McNally au poste d'enquêteur correctionnel prenne fin, et qu'en vertu de la Partie II de la *Loi sur les enquêtes*, M. Ronald L. Stewart d'Ottawa soit nommé commissaire, appelé enquêteur correctionnel, pour faire enquête, de sa propre initiative, à la demande du Solliciteur général du Canada, ou encore sur les plaintes reçues des détenus ou présentées en leur nom, au sens où l'entend la *Loi sur les pénitenciers*, et faire rapport sur les problèmes des détenus qui ressortissent à la compétence du Solliciteur général du Canada, sauf sur ceux qui sont soulevés dans une plainte

a) portant sur une question ou un état de choses qui a cessé d'exister ou d'être le sujet d'une plainte plus d'un an avant le dépôt de la plainte auprès du commissaire,

b) dont l'auteur n'a pas, de l'avis du commissaire, pris toutes les mesures nécessaires pour épuiser les recours juridiques ou administratifs possibles, ou

c) portant sur une question ou un état de choses ressortissant à la compétence du Solliciteur général du Canada, y compris la préparation de documents à soumettre à la Commission nationale des libérations conditionnelles,

et le commissaire n'est pas obligé de faire enquête

d) s'il y a déjà eu enquête sur le sujet de la plainte, ou

e) si, de l'avis du commissaire, l'auteur de la plainte n'a aucun intérêt valable dans la question.

Le Comité recommande en outre qu'une commission soit délivrée audit commissaire et que ce dernier

1. soit nommé à titre amovible;

traiter les plaintes est de leur donner une réponse raisonnable et équitable et, à cet égard, le Commissaire a consenti à examiner personnellement toute situation que je pourrais porter à son attention quand l'un ou l'autre de ces deux éléments serait absent des décisions prises.

critère d'âge, l'auteur ne voyait pas comment cette restriction le touchait personnellement. Le grief était donc rejeté.

Les bénévoles n'étaient pas satisfaits non plus de la décision et nous avons reçu d'eux des lettres affirmant que la plupart était des étudiants diplômés âgés de 18 à 21 ans et que la décision en question éliminait la plupart d'entre eux et imposait, par conséquent, des difficultés aux détenus en limitant leur contact avec le monde extérieur.

Dans une lettre au Commissaire, j'ai mentionné la nature arbitraire de la décision et j'ai insisté sur le fait qu'une exclusion globale fondée uniquement sur l'âge était contraire aux exigences précisées dans la directive pertinente du Commissaire. J'ai ajouté que les demandes pour obtenir le statut de bénévole devraient être réexaminées et que la décision devait être prise en fonction de chaque cas. J'ai donc recommandé :

Que le critère actuel de 21 ans fixé pour les bénévoles et appliqué dans un certain établissement, soit ré-examiné.

J'ai également mis en doute la logique de la réponse donnée au troisième palier rejetant le grief et j'ai laissé entendre qu'au contraire, une telle décision pouvait toucher tous les détenus de l'établissement.

Dans sa réponse, le Commissaire m'a fait savoir que le sous-commissaire de la Région demanderait aux directeurs d'examiner chaque cas individuellement et de ne pas considérer l'âge seul comme critère universel de rejet. Il mentionnait aussi la réponse donnée au troisième palier et précisait qu'un détenu ne peut déposer qu'un grief concernant une question qui le touche personnellement et que pour ce détenu-ci, ce n'était pas le cas. Même si la restriction pouvait toucher tous les détenus, il n'en restait pas moins que si l'on faisait droit à tous les griefs concernant toutes sortes de questions susceptibles d'avoir des répercussions, le Service correctionnel vivrait un cauchemar administratif à cause de toutes les dispositions qu'il faudrait alors faire.

Je souscris à ce principe et en accepterais la justification si le plaignant n'avait pas été membre d'un groupe que les bénévoles rencontraient. Cependant, l'important c'est que la restriction concernant l'âge ait été supprimée.

CONCLUSION

Il est très clair d'après les rapports précédents, que le Service correctionnel a mis beaucoup de temps à traiter un certain nombre de mes recommandations. Mon dernier rapport indiquait que quinze recommandations étaient en suspens depuis l'année précédente, c'est-à-dire 1982-1983, en plus de quatre mentionnées dans le rapport de 1983-1984.

La nomination du nouveau Commissaire du Service correctionnel, au début de 1985, semblait l'occasion indiquée pour aborder toute cette question et les discussions entreprises très tôt avec M. LeBlanc ont été à la fois franches et encourageantes. Il m'a assuré que l'arrêré de questions en suspens serait traité aussitôt que possible et que tous les efforts seraient faits pour communiquer avec notre Bureau de façon plus ponctuelle. J'ai accueilli avec plaisir ce nouvel esprit de coopération et au cours des quelques derniers mois de l'année à l'étude, j'ai été heureux de constater une amélioration des rapports entre nos bureaux.

Je peux dire que la grande partie des recommandations en suspens a maintenant été réglée et que des décisions ont été prises. Nos deux bureaux sont d'avis que la meilleure façon de

Un détenu qui faisait partie d'un groupe aux réunions duquel assistaient des bénévoles de l'extérieur, a fait parvenir à notre Bureau des copies des réponses qu'il avait reçues aux divers papiers de la procédure des griefs. Le grief découlait d'une décision arbitraire du directeur qui avait fixé l'âge des bénévoles à son établissement à 21 ans et, dans sa réponse au grief, ce directeur avait indiqué qu'il avait compétence pour déterminer les critères relatifs aux visiteurs, dont les deux plus importants étaient la maturité et l'aptitude à apporter une contribution utile. Par conséquent, il avait décidé que l'âge de 21 ans était l'un des critères qui déterminaient la maturité des visiteurs. La décision avait été appuyée au niveau régional. La réponse au troisième palier ne traitait malheureusement même pas de la question de l'âge fixé arbitrairement pour les bénévoles. Elle faisait plutôt état du fait que le détenu n'avait désigné aucun visiteur précis en tant que bénévole qui ne satisfaisait pas au

16. Restriction concernant l'âge des bénévoles

À une réunion subséquente pour discuter de questions en souffrance, le nouveau Commissaire était évidemment dans une situation désavantageuse, n'ayant pas été présent à l'époque de l'incident et n'ayant par conséquent aucune connaissance très précise des faits. Dans les circonstances, nous avons décidé de clore le dossier, mais de continuer à surveiller la situation.

À ce moment-là, le nouveau commissaire du Service correctionnel avait été nommé et j'ai tenté d'obtenir de lui plus d'explications. Il était évident d'après la lettre du Commissaire suppléant et d'après mes propres renseignements que l'examen recommandé n'avait pas été effectué à l'égard de ceux qui avaient été transférés. J'ai informé le Commissaire qu'il on estimait de toute évidence qu'il n'était pas nécessaire d'effectuer un deuxième examen, ce qui voulait dire que les deux cas portés à son attention jetteraient le doute sur la qualité de l'examen initial ou alors que ma recommandation n'avait pas été comprise. J'ai de nouveau demandé des explications et une confirmation que la recommandation avait effectivement été rejetée.

Les détenus dans la Région du Québec.

Les antécédents des détenus ont été examinés et les critères élargis pour inclure d) les détenus récemment admis et e) les détenus qui ne participaient pas à des programmes. Vingt-neuf détenus semblaient répondre aux critères. Un comité a examiné les documents pertinents et donné aux détenus des avis écrits et la possibilité de répondre, ce qui a donné lieu à l'approbation de vingt-quatre transfèrements. À la suite de ma lettre, on a annulé le transfert de deux détenus dont le cas avait été réexaminé. On m'a informé que je ne pouvais obtenir des copies des documents en question, car ceux-ci avaient accompagné

c) que le détenu ne soit pas sous les soins d'un médecin ou d'un psychologue.

immédiate de Kingston; b) qu'il n'y ait pas d'accusation criminelle en suspens contre lui et transfèrements involontaires étaient a) que le détenu n'ait pas de famille dans la région qu'après identification des volontaires, les premiers critères à considérer dans le cas de de maximiser l'utilisation des cellules disponibles dans la Région du Québec. J'ai appris que transferts avaient pour objet de réduire le surpeuplement des établissements de l'Ontario et Environ un mois et demi plus tard, le Commissaire suppléant m'a fait savoir que les des détenus transférés avaient porté plainte auprès de notre Bureau.

La décision était judiciaire dans ces deux cas, mais qu'advenait-il de tous les autres. La recommandation demandait qu'il y ait un examen de toutes les décisions et la réponse obtenue ne disait pas qu'il avait effectivement eu lieu. J'ai demandé des précisions de même que des copies des critères et des documents pertinents. Dans l'interval, la plupart

Le lendemain, j'ai appris du Commissaire suppléant qu'en raison de circonstances atténuantes dans le cas de deux détenus, le transfèrement avait été annulé. Dans les deux cas, les détenus ont des familles assez nombreuses et après un deuxième examen de la question, il a été jugé que le transfèrement à ce moment-ci constituerait une épreuve inutile.

Qu'avant de procéder à un transfèrement, la décision soit revue pour s'assurer qu'elle n'entraîne aucune souffrance inutile.

Notre Bureau a reçu un certain nombre d'appels téléphoniques urgents de parents concernant le transfèrement proposé d'un groupe de détenus de la Région de l'Ontario à celle du Québec. Ils alléguaient que les décisions étaient arbitraires et injustes et ne tenaient nullement compte des situations familiales. Comme les transfèrements devaient avoir lieu dans quelques jours, nous avons peu de temps pour faire une enquête approfondie. Nous nous sommes informés rapidement et avons appris que le transfèrement devait effectivement avoir lieu et qu'il avait trait à quelque vingt détenus qui répondaient aux critères, dont l'un est l'appui de la famille. Nous savions qu'un de ces détenus avaient cinq enfants et croyions qu'un transfèrement dans son cas constituerait très certainement une épreuve et que si ce cas avait échappé à l'étude du comité de sélection, il y en avait peut-être d'autres. J'ai saisi la première occasion pour rencontrer le Commissaire et j'ai recommandé :

15. Transfèrements involontaires

Le Commissaire m'a rapidement fait savoir qu'on était en train de mettre au point des modifications aux instructions existantes et d'élaborer un ordre permanent de l'Administration centrale et qu'on y insérerait un paragraphe indiquant que les détenus doivent être informés comme il se doit.

Qu'une bibliothèque de la population carcérale et qu'une copie du document soit déposée à la bibliothèque de chaque établissement.

L'émission d'instructions provisoires et particulièrement leur diffusion et leur accessibilité aux détenus est une question qui a été portée à l'attention de notre Bureau et nous sommes préoccupés par le fait que, dans le passé, les détenus n'aient pas été informés de certaines modifications apportées aux politiques qui les concernent. Pour dissiper l'inquiétude et obtenir une indication claire de la position du Service correctionnel dans ce domaine, j'ai soulevé la question et recommandé :

14. Avis de modification des politiques

Après avoir rencontré le Commissaire et discuté de la question, ce dernier a consenti à ce que l'argent obtenu de la vente d'effets personnels qui devenaient interdits soit placé dans le compte courant du détenu. Le changement a été effectué immédiatement.

J'ai du admettre qu'à la lumière des preuves que j'ai obtenues plus tard, ma recommandation reposait sur des motifs peu convaincants. Cependant, la question de savoir si les produits d'une telle vente pouvaient être versés à un compte courant n'avait pas été traitée et j'étais d'avis que la politique existante pouvait être assouplie. Après tout, le détenu avait acheté l'article en question avec de l'argent de son compte courant et il semblait logique que si cet article était revendu, tout produit de la vente devait être remis dans ce compte.

Dans sa réponse, le Commissaire affirmait que selon lui la question avait été traitée adéquatement et qu'il ne croyait pas qu'il était approprié de revoir la politique sur la seule foi d'une plainte individuelle.

Dans la réponse du directeur, il y avait une quantité considérable de renseignements que le détenu n'avait pas divulgués et il était évident que la question n'était pas aussi simple qu'il aurait voulu qu'on le croie. Le directeur indiquait que si le détenu voulait transmettre l'équipement à des amis, il était libre de le faire, mais que tout l'argent qu'il en recevrait devrait être placé dans son compte d'épargne conformément à la directive pertinente du Commissaire.

Que la politique du Service correctionnel soit examinée pour permettre aux détenus de recouvrer l'argent dépensé à l'achat d'articles autorisés qui deviennent par la suite interdits.

Notre Bureau a reçu d'un détenu une plainte alléguant qu'il avait été autorisé à acheter un certain équipement stéréo dans un établissement et que lorsqu'il avait été transféré, on lui avait interdit ce genre particulier d'équipement qui a par la suite été entreposé avec ses effets. Le détenu demandait au Service de lui rembourser le prix de l'équipement. Cependant, nous avons proposé au directeur d'autoriser le détenu à vendre l'équipement à quelqu'un de l'extérieur et à déposer le produit de la vente à son compte courant. En même temps, j'ai recommandé au Commissaire :

13. Effets autorisés qui deviennent interdits

Après un examen rapide de la question, le Commissaire m'a informé que, selon lui, les détenus ont un accès raisonnable au téléphone et que même si les pratiques varient d'une région à une autre, il n'y a vraiment aucun problème. Le fait que la question faisait rarement l'objet de plaintes ou de griefs en était la confirmation. Il a donc rejeté la recommandation. Je l'ai rencontré peu après et la question a été reprise et débattue en détail. J'ai pu le convaincre qu'il fallait prendre des mesures pour uniformiser l'application de la politique. Il a donc écrit aux responsables dans les Régions leur demandant d'élaborer des ordres permanents qui tiendraient compte de l'application de la politique contenue dans la directive du Commissaire.

Que le Service correctionnel du Canada revise sa politique sur l'accès au téléphone pour les détenus de tous les établissements afin d'en assurer l'accès raisonnable et équitable pour tous.

Bon nombre d'établissements ne possédaient aucun ordre permanent sur le sujet et les ordres qui existaient mettaient en lumière le manque d'uniformité. J'ai fait parvenir au Commissaire un ensemble de documents contenant des exemples de ce manque d'uniformité en même temps que la recommandation suivante :

à la famille immédiate ou à d'autres visiteurs approuvés selon l'autorisation donnée par le directeur adjoint à la Socialisation. Dans un établissement, il fallait remplir un formulaire avant d'obtenir l'autorisation de faire un appel. Ce formulaire exigeait des renseignements sur la personne appelée, comme le deuxième prénom, l'adresse, la date et le lieu de naissance et le numéro de téléphone — des coordonnées qui ne sont pas toujours connues du détenu.

Dans certains établissements, la décision concernant les personnes qui peuvent être appelées relève du personnel de l'unité résidentielle tandis qu'ailleurs, les appels sont limités obtenue et la désignation de la personne qui prend la décision et pour quelle raison.

la désignation des personnes qu'un détenu peut appeler, la façon dont l'autorisation est et des ordres permanents nous a permis de constater l'absence marquée d'uniformité dans de leur région de domicile, ce qui réduit les possibilités de visites. Un examen des activités lien vital avec la famille et les amis surtout pour ceux qui sont transférés contre leur gré hors raisonnable et équitable. C'est un fait que les communications téléphoniques constituent un établissements à sécurité plus élevée et semble aller à l'encontre du principe de l'accès à l'annexe de cette directive a pour effet de réduire l'accès au téléphone dans les raisonnable et équitable au téléphone. Cependant, la politique expliquée en détail dans du Commissaire énonce le principe de base voulant que tous les détenus aient un accès concernant les appels téléphoniques gratuits pour certains détenus. La directive pertinente question est différente de celle dont il a été question plus tôt dans la recommandation téléphone. Mentionnons en passant que le détenu doit payer ses appels et que cette Des détenus nous ont adressé un certain nombre de plaintes concernant l'accès au

12. Accès au téléphone

de règlement des griefs.

état de choses, il n'est pas étonnant que les détenus aient peu confiance en la procédure avant que le redressement nécessaire ne soit effectué, soit un total de neuf mois. Vu cet avec les dirigeants du Service correctionnel qui estimaient qu'il faudrait encore trois mois détention avaient pu vérifier leurs effets personnels. La question a été examinée à nouveau vérification indiquait que quatorze détenus sur cinquante-huit de l'unité spéciale de de l'année à l'étude dans le présent rapport, ce qui mettait le retard à six mois, une Comme nous avons continué à recevoir des plaintes, nous avons vérifié la situation. À la fin

dorénavant à la directive déjà en vigueur à l'époque des griefs.

l'envoi de la note faisant droit aux griefs et la confirmation que le directeur se conformerait Il y a eu dans ce cas-ci un retard absolument inutile. Il s'est en effet écoulé cinq mois entre que le directeur devait se conformer à la directive et que le dossier était dorénavant clos.

l'inspection de leurs effets, un fait qui n'avait jamais été contesté. On m'a également avisé Commissaire et les instructions divisionnaires qui autorisaient déjà les détenus à faire pas nécessaire d'émettre un ordre permanent qui ferait double emploi avec les directives du droit de faire. Deux mois plus tard, l'inspecteur général m'a écrit pour me dire qu'il n'était qui n'étaient toujours pas autorisés à inspecter leurs effets, ce qu'ils avaient nettement le Je n'ai reçu aucun autre renseignement et j'ai continué à recevoir des plaintes de détenus autorisant tous les détenus à vérifier leurs effets.

commissaire régional au directeur demandant l'adoption d'un ordre permanent approprié pour demander une mise à jour. Je l'ai reçue sous forme de copie d'une note du sous- Après plus d'un mois sans autre nouvelle de l'inspecteur général, j'ai écrit encore une fois

devaient m'être transmises.

correctives avaient été prises. Le sous-commissaire devait le confirmer et l'information m'avisait que la pratique générale consistait à vérifier après un mois si des mesures les demandes des détenus affirmant qu'ils avaient le droit d'examiner leurs effets. On et au directeur à Prince Albert, dans laquelle le directeur des Affaires des détenus appuyait formulées à cet effet et y joignait une note, envoyée également au sous-commissaire régional Dans sa réponse, l'inspecteur général indiquait qu'on avait fait droit à tous les griefs

b) Que le Service correctionnel examine sa pratique actuelle concernant les règlements entraînant la participation d'un tiers.

J'ai également demandé qu'on me fournisse une explication raisonnable du retard excessif à traiter cette réclamation et qu'on transmette une copie des raisons écrites du retard au Commissaire et au détenu, comme l'exige la directive pertinente du Commissaire.

Après un mois et demi, n'ayant reçu aucune réponse, j'ai écrit de nouveau à l'inspecteur général pour lui demander de donner suite à l'affaire.

Le 22 mars 1985, j'ai reçu de lui une lettre me disant que le retard était attribuable en partie au fait que l'agent enquêteur avait omis d'inclure dans la documentation une copie de la réclamation, ne jugeant pas à ce moment-là nécessaire de le faire. Il y avait également eu des retards lorsqu'on avait essayé d'obtenir une copie du connaissance qui était nécessaire pour justifier la réclamation contre le transporteur. Il ajoutait qu'il était regrettable que personne n'ait demandé immédiatement la formule de réclamation manquante et il a eu l'amabilité de s'excuser de n'avoir pas répondu plus tôt. J'ai appris que le Service correctionnel attendait l'état estimatif des frais de réparation et que pour accélérer les choses, il avait demandé au réparateur de donner ce renseignement par téléphone dès que possible. On allait accepter ma recommandation et le détenu devait recevoir un remboursement immédiat sur réception de l'état estimatif.

Comme je l'avais demandé, j'ai reçu copie de la réponse envoyée au détenu contenant les raisons du retard pour traiter sa réclamation. J'ai remarqué que cette lettre était datée du 19 février 1985, c'est-à-dire qu'elle avait été envoyée après notre enquête dans l'affaire et pas mal de temps après la présentation de la réclamation en mars 1984.

Enfin, on m'a informé qu'on avait demandé un avis juridique concernant la pratique actuelle des règlements de réclamations entraînant la participation d'un tiers et que le conseiller juridique s'était dit d'avoir que la responsabilité du tiers envers le Service était une notion indépendante de la responsabilité du Service correctionnel envers le détenu. Ainsi la nécessité d'un remboursement immédiat au détenu était confirmée.

Le 17 avril 1985, j'ai reçu une autre note m'informant que le détenu avait reçu ses effets et qu'il était satisfait des réparations.

Encore une fois, je veux insister sur le fait que la plupart des réclamations sont traitées dans les délais impartis, mais qu'à l'occasion, nous constatons que le système fait défaut. Nous avons été heureux de pouvoir aider à résoudre ce problème particulier.

1.1. Inspection des effets personnels

À la suite de l'ouverture de la nouvelle unité spéciale de détention à Prince Albert en Saskatchewan, un certain nombre de détenus nouvellement transférés à cet endroit se sont plaints à notre Bureau de s'être vu interdire l'inspection de leurs biens personnels. Ils soutenaient, et j'étais d'accord avec eux, que s'ils n'avaient pas la possibilité de vérifier leurs effets, ils ne pouvaient pas déterminer si certains avaient été perdus ou endommagés en cours de route et que si tel était le cas, ils ne seraient pas en mesure de déposer une réclamation contre la Couronne.

J'ai recommandé :

Que tous les détenus transférés à la nouvelle unité spéciale de détention à Prince Albert aient la possibilité d'inspecter leurs effets personnels.

Malgré une autre lettre du nouveau Commissaire appuyant la décision, je continue de penser que le comité n'a pas respecté les dispositions de la directive du Commissaire voulant que les décisions relatives au placement en unité spéciale de détention soient documentées.

10. Retard à traiter une réclamation contre la Couronne

Le récit qui suit concerne un détenu qui a fait une réclamation contre la Couronne pour des dommages à ses effets personnels et, bien que le processus ne soit pas normalement aussi long, nous mentionnons ce cas à titre d'exemple pour montrer que les systèmes peuvent faire défaut et causer aux détenus de grandes frustrations.

Dans le cas qui nous intéresse, le détenu était transféré. Le 17 février 1984, il est parti par avion et ses effets personnels, y compris quelques pièces d'équipement fragile, ont suivi par camion. À l'arrivée au nouvel établissement, certains de ses effets avaient été endommagés. Le directeur de l'endroit a apparemment émis une ordonnance de convocation le 22 mars 1984, mais aucune mesure n'a été prise. Le 18 avril 1984, une autre ordonnance était émise, qui n'a été portée à l'attention de l'agent enquêteur que le 2 mai 1984, quelque dix semaines après la constatation des dommages. L'enquête a eu lieu et le rapport et les documents pertinents ont été envoyés à l'Administration centrale le 12 juin 1984. Cependant, c'est seulement le 21 novembre 1984 qu'on a découvert que les documents n'étaient pas accompagnés d'une formule de réclamation signée par le détenu. Il y manquait également le connaissance concernant l'expédition des biens.

C'est peu après cette date que le détenu a communiqué avec notre Bureau et parce que la réclamation était en suspens depuis presque dix mois, j'ai recommandé :

Que l'on prenne aussitôt que possible les mesures nécessaires pour traiter cette réclamation en suspens contre la Couronne.

J'ai appris de l'inspecteur général qu'après un mois, l'ordonnance originale de convocation avait été annulée en raison de l'absence prévue de l'agent enquêteur, qu'une autre ordonnance avait été émise le lendemain et que l'enquête avait été terminée le 7 mai 1984. L'examen du dossier de l'enquête à l'Administration centrale a révélé que la formule de réclamation, demandée le 11 septembre 1984, avait enfin été reçue le 11 décembre 1984. On avait demandé une copie du connaissance du transporteur à la Région le 21 juin, le 9 août, le 6 septembre et le 21 novembre 1984. Enfin, le 11 décembre 1984, il a été confirmé qu'aucun des établissements ne pouvait fournir ce connaissance. Le 3 janvier 1985, le Service correctionnel a présenté une réclamation contre le transporteur et demandé à la Région de faire transporter les effets endommagés chez un réparateur pour obtenir une estimation des frais de réparation ou de remplacement. On m'avaisait qu'aucune autre mesure ne pouvait être prise avant que ces deux questions ne soient réglées.

J'ai ré-écrit affirmant que le traitement de cette réclamation laissait évidemment beaucoup à désirer et qu'il n'était pas raisonnable d'attendre plus longtemps pour obtenir le résultat de la réclamation du Service correctionnel contre le transporteur, compte tenu de la lenteur des progrès observés jusque-là. J'ai donc fait une autre recommandation :

a) Que le détenu soit remboursé immédiatement sur réception de l'état estimatif des coûts fourni par le réparateur.

cellules et me faisait savoir qu'une évaluation donnerait lieu à une décision définitive dans deux mois.

Une lettre reçue du Commissaire résumant les questions en suspens mentionnait le sujet des dispositifs de protection de l'intimité et le fait que la question avait été étudiée par la Commission canadienne des droits de la personne en novembre 1981. Je crois qu'il est prudent de conclure que personne n'était particulièrement heureux à la pensée que la question était toujours sans solution.

9. Processus d'examen du placement en unité spéciale de détention

Dans un rapport précédent, j'avais recommandé au Commissaire du Service correctionnel la mise en place d'un mécanisme indépendant pour examiner les décisions du Comité national chargé de l'examen des cas d'USD que je pourrais lui signaler à l'occasion. La recommandation a finalement été acceptée et une note de service a paru énonçant les modalités à suivre.

La directive du Commissaire sur les cas d'unités spéciales de détention indiquait clairement que toute décision de ce genre devait être documentée. Or, lorsque nous avons fait enquête au sujet d'une plainte et constaté qu'aucune preuve documentaire particulière ne l'accompagnait, j'ai recommandé :

Que la décision de placer un certain détenu dans une unité spéciale de détention soit assujettie à un examen.

La recommandation a été transmise à l'inspecteur général qui, à son tour, l'a renvoyée au commissaire adjoint à la Sécurité qui est président du Comité chargé de l'examen des cas d'USD. J'ai appris un peu plus tard que le commissaire adjoint à la Sécurité avait décidé que le cas ne serait pas revu parce que la police avait confirmé qu'elle avait suffisamment d'éléments de preuve pour inculper le détenu. Cependant, la décision de revoir ou non le cas ne relevait pas du commissaire adjoint à la Sécurité ni de l'inspecteur général, mais devait incomber au Commissaire lui-même, selon les modalités qu'il avait établies dans sa note. J'ai donc écrit au Commissaire encore une fois pour lui demander de revoir le cas, car il était assez évident que ni le commissaire adjoint à la Sécurité ni l'inspecteur général ne savaient comment procéder.

J'ai reçu une réponse du Commissaire suppléant dans laquelle il admettait qu'il y avait eu erreur et qu'il n'appartenait pas à l'inspecteur général de me faire part de la décision par écrit. Il y indiquait ensuite qu'il avait examiné la question et conclu que la procédure avait été dûment suivie et qu'aucun autre examen n'était nécessaire. Il ajoutait qu'en se fondant sur les renseignements sur la sécurité préventive obtenus du Comité national des S-7, celui-ci avait des motifs raisonnables de croire que le détenu devait être transféré.

Dans ma réponse concernant cette affirmation, j'ai insisté sur le fait que la procédure suivie n'avait jamais été contestée. Ce qui l'était, c'était la décision non documentée et je lui ai cité un extrait du rapport sur la sécurité préventive préparé pour la réunion du Comité chargé de l'examen des cas d'USD où l'on disait :

(Traduction)

«L'on suppose que la police est en possession de preuves raisonnables et vraisemblables...signifions que le directeur de la sécurité préventive n'a aucune preuve précise dans les dossiers de l'Administration centrale quant à la culpabilité du détenu.»

Je n'étais pas convaincu que cette politique ne pouvait pas avoir des effets contraires, par exemple lorsque les détenus, frustrés parce qu'on leur refusait l'accès au programme tôt au cours de leur incarcération, pouvaient refuser de participer au programme avant leur libération sous surveillance obligatoire.

Il me semblait possible d'étendre cette politique de sorte qu'elle ne s'applique pas qu'aux seuls cas de libération sous surveillance obligatoire et ainsi tenir compte des recommandations de la Commission des libérations conditionnelles et de l'équipe de la gestion des cas.

J'ai donc recommandé :

Que les politiques d'admission au Programme des services de traitement spécial au Centre de traitement à Kingston soient révisées de façon à mieux répondre aux besoins de chaque détenu et à correspondre aux recommandations de la Commission nationale des libérations conditionnelles et du personnel des établissements intéressés.

Une note du directeur général, Services médicaux et de santé, m'apprenait qu'il avait reçu une promesse du directeur associé et du coordonnateur, Services psychologiques, selon laquelle les cas seraient étudiés en vue de leur admission au programme, indépendamment des dates de libération sous surveillance obligatoire. J'ai également appris que le détenu en question avait été admis au programme.

8. Intimité des détenus

En juillet 1981, à la suite de l'affectation d'agents féminins dans les établissements fédéraux pour hommes, j'ai recommandé que soient modifiées les méthodes de fouille de façon à donner aux détenus le même degré de dignité accordé à toute autre personne susceptible d'être fouillée. Cette recommandation a malheureusement été rejetée. Cependant, dans les notes échangées sur le sujet, certaines affirmations de la part du Service correctionnel laissaient prévoir que l'on adopterait dans ces établissements des mesures destinées à assurer l'intimité des détenus, par exemple l'installation de cloisons dans les douches et dans les toilettes, et que l'on envisageait la possibilité d'étendre de telles mesures aux cellules.

Bien qu'il ne s'agisse pas en l'occurrence d'une recommandation comme telle, la question découlant d'une recommandation précédente, et parce que nous avons reçu un certain nombre de plaintes à ce sujet, je suis revenu à la charge.

En octobre 1984, j'ai écrit à l'inspecteur général pour porter à son attention des plaintes que mon Bureau avait reçues concernant l'intimité des détenus et plus particulièrement, la question d'agents de sexe féminin en ce qui concerne les fouilles et les pratiques relatives aux douches et celle de leur présence en des endroits où les détenus utilisent les toilettes sans aucune intimité.

En réponse, j'ai reçu un rapport provisoire faisant état de l'installation de cloisons dans les secteurs des douches. Cependant, à la suite d'une inspection effectuée plus tard par mon personnel, le rapport s'est révélé inexact. En outre, celui-ci ne faisait aucune mention de mesures semblables en ce qui concerne les cellules individuelles. J'ai appris également qu'il n'y avait eu aucun changement aux méthodes de fouille.

J'ai ré-écrit à l'inspecteur général lui demandant des précisions. Il a annexé à sa réponse un avis d'un projet-pilote en cours concernant l'installation de dispositifs pertinents dans les

J'en ai parlé au directeur général, Services médicaux et de santé, qui m'a fait parvenir une copie d'une note du Centre de traitement indiquant qu'il était regrettable que des détenus qui étaient par ailleurs admissibles à une libération conditionnelle ne soient pas toujours en mesure de participer immédiatement au programme. La note indiquait également qu'il serait encore plus déplorable si un détenu ayant besoin de traitement et étant admissible à une libération sous surveillance obligatoire récidivait faute de traitement. La politique du Service est donc de faire traiter un détenu en fonction de la date de sa libération sous surveillance obligatoire et, bien que cette pratique puisse avoir pour effet de prolonger l'incarcération de certains détenus, elle garantit effectivement que tous ceux qui ont besoin du traitement y ont accès avant leur mise en liberté.

On m'a signalé certaines préoccupations concernant la politique d'admission au Programme des services de traitement spécial pour les délinquants sexuels au Centre de traitement de la région de l'Ontario. Dans l'exemple que nous avons relevé, un détenu avait comparu devant la Commission des libérations conditionnelles et, après avoir parlé du programme, les commissaires avaient recommandé qu'il y soit admis aussitôt que possible. Ce détenu avait été avisé qu'il était peu probable qu'on lui accorde une forme quelconque de liberté conditionnelle avant la fin du traitement. Le tribunal avait, lui aussi, recommandé le traitement tout comme l'avait fait le psychiatre chargé de l'examen antérieur au procès, le psychologue de l'établissement et l'équipe de la gestion des cas. Le détenu alléguait qu'on avait tardé à l'accepter au programme, invoquant comme raison l'existence d'une liste d'attente.

7. Admission au Programme des services de traitement spécial

Pour résumer, disons qu'il y a déjà près de quinze mois que ce changement de politique a été annoncé et que je n'ai toujours pas reçu d'explication valable de la raison pour laquelle la pratique de la cosignature des rapports de l'équipe de gestion des cas ne peut être établie. La documentation, y compris les documents sur la formation, n'est toujours pas prête et on ne m'a pas encore fait savoir si la population carcérale avait été avisée du changement de politique.

En avril, nous avons reçu une autre note du bureau de l'inspecteur général nous informant que les lignes directrices étaient toujours en voie d'élaboration et que la date prévue de leur diffusion était maintenant le 31 mai 1985. Quant à la promesse d'une réponse définitive, on nous disait simplement que l'on supposait que ces renseignements avaient été communiqués à la population carcérale.

Quant à la documentation sur la formation mentionnée dans la note du Commissaire du mois de mars 1984, nous avons appris que des lignes directrices étaient en voie d'élaboration et que leur diffusion était prévue pour le mois de mars 1985. On nous apprenait également que les agents de la gestion des cas avaient sans aucun doute fait part de ce changement de politique aux détenus, mais que l'on s'en assurait et que nous serions informés des résultats d'une façon définitive.

les attentes de certaines provinces concernant la confidentialité des renseignements fournis au Service correctionnel du Canada pourraient avoir le même effet. Le sous-commissaire aux Programmes pour les délinquants y indiquait que parce que certaines provinces avaient demandé des garanties inconditionnelles qu'aucun renseignement fourni ne serait divulgué et parce qu'une certaine partie de ces renseignements serait comprise dans les Rapports sur la gestion des cas, il était par conséquent logique que les rapports ne soient ni cosignés ni communiqués.

6. Communication des rapports sur la gestion des cas

Au début de 1984, on m'a signalé que les rapports sur la gestion des cas n'avaient plus à être consignés par le détenu ni à lui être transmis. J'avais cru comprendre que le processus de gestion des cas visait précisément à veiller à ce que soit communiqué aux détenus tout document important faisant état de recommandations sur des questions administratives telles que transfèrements, absences temporaires et libérations conditionnelles. Pour assurer l'uniformité du processus, on demandait aux détenus de consigner ces documents qui, soit dit en passant, n'avaient jamais eu pour objet de contenir des renseignements confidentiels comme ceux qui figuraient dans le Rapport de renseignements confidentiels. Ce changement de politique en une période où les tribunaux réaffirmaient le droit du détenu à être avisé des renseignements qui servaient aux décisions administratives touchant directement ses conditions d'incarcération me semblait un recul. Je l'ai donc contesté.

Dans la réponse que j'ai reçue, on m'apprenait que le Service correctionnel du Canada n'était pas autorisé à transmettre les rapports de gestion des cas au détenu ni à les lui faire signer, à cause de l'article 19 de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Or, ce n'est pas du tout, naturellement, ce que dit cet article.

L'article 19 de la Loi sur la protection des renseignements personnels a trait à la communication de certains documents exigés formellement en vertu du paragraphe 12 (1) et n'interdit pas globalement l'accès d'un individu à des renseignements qui sont traditionnellement communiqués. Les renseignements personnels et obtenus en confidence que mentionne l'article 19 ne doivent pas figurer dans le Rapport sur la gestion des cas. On m'a également remis une note du Commissaire, datée de mars 1984, qui faisait état de cette modification et affirmait que la mesure n'interdirait pas la communication verbale de renseignements normalement communiqués et qu'une documentation complète, y compris des documents de formation, paraîtrait dans un avenir proche pour aider ceux qui communiquent normalement des renseignements aux détenus.

La modification que le Service apportait à sa politique en se fondant sur l'article 19 était incontestablement une application erronée de la Loi sur la protection des renseignements personnels de sorte que j'ai recommandé :

Que des mesures soient immédiatement prises pour rétablir la pratique voulant que les détenus cosignent les Rapports sur la gestion des cas.

En même temps que la présentation de cette recommandation, j'ai demandé une copie de la documentation et des détails du programme de formation mentionné parce que les membres du personnel à qui nous avions parlé n'étaient au courant d'aucune documentation et étaient loin de bien comprendre ce qu'ils devaient ou ne devaient pas partager. Je me suis aussi demandé si les renseignements contenus dans la note du mois de mars avaient été communiqués à la population carcérale.

Au cours d'une réunion convoquée au début de janvier pour examiner les questions en suspens que j'avais portées à l'attention du Service correctionnel, il s'est produit un fait intéressant, à savoir qu'au cours des discussions sur ma recommandation, le conseiller juridique du Service correctionnel avait affirmé qu'en fait, l'article 19 de la Loi sur la protection des renseignements personnels ne pouvait être invoqué pour soustraire à la divulgation des renseignements précédemment disponibles.

C'est seulement deux mois plus tard que j'ai reçu une réponse à ma recommandation, me disant que l'article 19 n'exclut pas, en soi, la communication de renseignements, mais que

Malheureusement, la recommandation n'a pas été adoptée à cause de la grande pénurie de cellules dans la plupart des établissements. Fait encourageant, le Commissaire a cependant affirmé qu'il hésitait à imposer, contre le gré des détenus concernés, des transfèrements entre régions afin de corriger les problèmes de surpopulation dans les régions en cause.

Je soutiens toujours qu'il est inhumain d'enfermer deux personnes dans une cellule 23 heures sur 24, surtout lorsque la population carcérale générale n'est pas en cellules à occupation double. Je suis donc revenu à la charge, cette fois auprès du Commissaire du Service correctionnel.

Fait intéressant à souligner, selon les statistiques du Service correctionnel du Canada, 124 détenus partageaient des cellules dans l'aire d'isolement lorsque la recommandation a été formulée en juin 1984. Le 30 janvier 1985, ce nombre était passé à 198.

Deux semaines plus tard, j'apprenais que le Comité supérieur de gestion avait approuvé en principe ma recommandation, mais qu'il faudrait probablement beaucoup de temps pour que les choses reviennent à la normale. Serais-je disposé à considérer la question comme réglée? Cependant, après avoir lu une copie du procès-verbal de la réunion du Comité supérieur de gestion indiquant que la double occupation des cellules n'était pas sur le point de prendre fin, je n'étais certainement pas disposé à considérer la question comme réglée.

Le 31 octobre 1984 est passé sans que nous ayons reçu d'autres nouvelles de l'inspecteur général. Enfin, le 10 janvier 1985, j'ai appris que le Comité des politiques en matière d'isolement s'était réuni. Voici les résultats de ses délibérations : certaines responsabilités de vérification devaient être attribuées à tous les niveaux concernant l'isolement et le respect des directives; une déclaration affirmant que la double occupation des cellules dans l'aire d'isolement prévenait devait cesser et que les directeurs devaient désigner d'autres aires temporaires d'isolement; la question de la double occupation des cellules devait être soumise au Comité supérieur de gestion et, enfin, la directive du Commissaire devait être modifiée. Il y aurait un suivi et un rapport provisoire sur la situation devait paraître avant le 15 mars 1985.

Il convient d'ajouter que dans la réponse que nous avons reçue, on nous demandait d'indiquer les établissements où ce problème existait. Cependant, chaque fois que nous avons donné des précisions par le passé, le Service correctionnel a refusé d'examiner la situation ailleurs qu'à l'endroit mentionné afin de pouvoir déterminer si, en fait, le problème était général. Or, les problèmes dont il est question ici sont répandus et notre recommandation d'examen était légitime et méritait une meilleure réponse que celle de nous faire dire qu'il n'était pas nécessaire d'y donner suite. Par conséquent, la question a été soumise de nouveau au Service correctionnel.

Quant à la deuxième partie de la recommandation, l'on convenait que la double occupation des cellules d'isolement disciplinaire était peu souhaitable, et l'on mentionnait que la question serait soumise au Comité des politiques en matière d'isolement et que nous serions mis au courant de l'évolution de l'affaire au plus tard le 31 octobre 1984.

Les vérifications portaient sur le type de problèmes décrits dans la recommandation. ateliers étaient offerts au personnel pour le familiariser avec les directives et qu'à l'avenir, en œuvre des nouvelles politiques et procédures. On nous informait également que des centrale et qu'un coordonnateur avait été nommé dans chaque région pour aider à la mise respect des règles, un gestionnaire, isolément prévenant, avait été nommé à l'Administration

J'ai ensuite écrit au Commissaire du Service correctionnel à ce même sujet lui disant que je ne voyais pas très bien, si la raison invoquée pour ce privilège était bien celle qu'on me donnait, pourquoi ce privilège était supprimé lorsque le même détenu était transféré à l'extérieur de la Région de l'Atlantique. En effet, un tel transfèrement éloignait davantage le détenu de son domicile, augmentant ainsi le besoin de maintenir un contact avec sa famille au moyen de ces appels téléphoniques gratuits tous les mois. J'ai demandé que la recommandation soit reconsidérée.

On m'a répondu que la question avait été de nouveau renvoyée au sous-commissaire aux Programmes pour les délinquants, et qu'après mûre réflexion, il n'y avait aucune raison de modifier la politique. On admettait que la question était difficile à résoudre à la satisfaction de tous les intéressés et on précisait que cette politique, bien qu'impartiale, devait demeurer inchangée. Vu ma persistance, le Commissaire a consenti à en parler au Ministre et à me faire connaître sa réaction. Peu après, un nouveau Commissaire du Service correctionnel était nommé et je n'ai malheureusement reçu aucune autre nouvelle à ce sujet.

Quelque temps après, la question était abordée encore une fois au cours d'une réunion avec le nouveau Commissaire. Un peu plus tard, celui-ci m'apprenait qu'il avait décidé de maintenir la règle actuelle, qui était conforme à la politique du Service, concernant un certain nombre de détenus incarcérés en dehors de la région de leur domicile et privés du privilège des appels gratuits. Il me disait également qu'il avait donné instruction de réduire les transfèrements entre régions au strict minimum de sorte qu'il ne devrait pas dorénavant y avoir un grand nombre de transfèrements en dehors de la Région de l'Atlantique.

5. Double occupation des cellules en isolement

L'un des plus graves problèmes que nous avons observés est celui de la double occupation des cellules, surtout dans l'aire d'isolement où, dans certains cas, les détenus sont enfermés dans leurs cellules pendant plus de 23 heures sur 24. La vie en isolement ou en isolement disciplinaire, c'est l'enfer, quelles que soient les circonstances. Cependant, nous sommes conscients que dans certains établissements, en raison de la pénurie de personnel, il est impossible d'offrir à ces détenus des choses aussi élémentaires que la possibilité de prendre une douche chaque jour ou de faire de l'exercice au moins une heure par jour. Le problème est évidemment compliqué lorsque des cellules à peine assez grandes pour un homme, sont occupées par deux hommes.

J'ai recommandé :

- a) Que le Service correctionnel du Canada réexamine ses politiques actuelles en matière d'isolement / d'isolement disciplinaire pour faire en sorte qu'elles se conforment aux exigences énoncées dans les directives du Commissaire.
- b) Que le Service correctionnel du Canada cesse immédiatement la pratique de la double occupation des cellules dans les aires d'isolement et d'isolement disciplinaire.

Après un long retard de près de trois mois, nous avons reçu de l'inspecteur général les observations formulées par le sous-commissaire aux Programmes pour les délinquants, mais il n'y avait aucune mention de l'examen que nous avions recommandé. On nous avisait plutôt que les six derniers mois avaient été consacrés à la rédaction de politiques et de directives explicites sur l'isolement préventif qui faisaient état de normes minimales en matière de douches, d'exercice, de visites, etc. On y ajoutait que pour assurer davantage le

La question a été soumise au sous-commissaire aux Programmes pour les délinquants qui a indiqué qu'en étendant l'application de cette politique, on traitait à l'encontre des raisons pour lesquelles le privilège avait été accordé en premier lieu: remédier à l'absence d'établissements fédéraux à Terre-Neuve et au Labrador et au fait que ces détenus doivent être obligatoirement placés d'abord ailleurs dans la région de l'Atlantique. Si ces détenus quittent la région, ils perdent le privilège. En outre, accorder ce privilège à cette seule catégorie de détenus, indépendamment de l'endroit où ils sont incarcérés, nous mettrait dans une situation difficile vis-à-vis de tous les autres détenus incarcérés en dehors de la région de leur domicile qui pourraient raisonnablement exiger les mêmes privilèges.

Que le privilège des appels téléphoniques mensuels gratuits à la maison accordé aux détenus de Terre-Neuve et du Labrador incarcérés dans des établissements fédéraux de la Région de l'Atlantique soit étendu à tous les détenus de ces endroits, quelle que soit la région de leur incarcération.

Le Service correctionnel autorise des appels téléphoniques mensuels gratuits à la maison pour les détenues à la Prison des femmes, de même que pour les détenus de Terre-Neuve et du Labrador incarcérés dans des établissements fédéraux dans la région de l'Atlantique. Cette politique tient au fait qu'il n'existe aucune installation fédérale pour accueillir ces détenus dans leur propre province. Dans une lettre d'un ancien Solliciteur général concernant les détenus de Terre-Neuve et du Labrador, cette politique avait été confirmée, mais de façon moins précise, indiquant la possibilité pour ces détenus incarcérés dans des établissements fédéraux de faire des appels téléphoniques gratuitement à la maison. Rien n'y disait que ces détenus devaient être incarcérés dans la Région de l'Atlantique. Lorsque j'ai cherché à en savoir plus long, on m'a assuré que l'ancien ministre avait voulu que les appels téléphoniques gratuits soient restreints aux détenus de la Région de l'Atlantique. Cependant, je m'interrogeais quant à l'impartialité de cette règle et je me préoccupais de ce qu'elle n'allait pas assez loin. Qu'en était-il des détenus de Terre-Neuve et du Labrador incarcérés dans des Régions autres que celle de l'Atlantique? J'ai donc recommandé ce qui suit :

4. Appels téléphoniques subventionnés

Le Service correctionnel autorise des appels téléphoniques mensuels gratuits à la maison pour les détenues à la Prison des femmes, de même que pour les détenus de Terre-Neuve et du Labrador incarcérés dans des établissements fédéraux dans la région de l'Atlantique. Cette politique tient au fait qu'il n'existe aucune installation fédérale pour accueillir ces détenus dans leur propre province. Dans une lettre d'un ancien Solliciteur général concernant les détenus de Terre-Neuve et du Labrador, cette politique avait été confirmée, mais de façon moins précise, indiquant la possibilité pour ces détenus incarcérés dans des établissements fédéraux de faire des appels téléphoniques gratuitement à la maison. Rien n'y disait que ces détenus devaient être incarcérés dans la Région de l'Atlantique. Lorsque j'ai cherché à en savoir plus long, on m'a assuré que l'ancien ministre avait voulu que les appels téléphoniques gratuits soient restreints aux détenus de la Région de l'Atlantique. Cependant, je m'interrogeais quant à l'impartialité de cette règle et je me préoccupais de ce qu'elle n'allait pas assez loin. Qu'en était-il des détenus de Terre-Neuve et du Labrador incarcérés dans des Régions autres que celle de l'Atlantique? J'ai donc recommandé ce qui suit :

Que la formule d'autorisation concernant la fouille d'un visiteur soit mise à jour pour tenir compte de la modification apportée au paragraphe 4 (1) du Règlement sur le service des pénitenciers.

que c'était l'ancienne version du Règlement qui figurait sur la formule plutôt que la version modifiée. Nous en avons rapidement avisé l'inspecteur général et recommandé ce qui suit :

retards, le détenu doit être avisé du temps estimé qu'il faudra pour obtenir une réponse. Telle n'était pas la situation.

Par conséquent, j'ai recommandé :

a) Que l'on entreprenne immédiatement l'examen des modalités d'instruction des appels et, au besoin, qu'on y apporte des modifications pour en assurer la conformité avec l'instruction divisionnaire.

b) Que les résultats de cet examen soient communiqués à mon Bureau.

Encore une fois, la question a été renvoyée au directeur des Affaires des détenus qui a répondu, dans une note adressée à l'inspecteur général, que l'instruction de tels appels prend ordinairement plus de temps que les délais mentionnés dans l'instruction divisionnaire et il en a donné plusieurs raisons. Il concluait en disant que le délai de quinze jours était peut-être irréaliste. Il ajoutait que lorsque les retards étaient notifiés aux détenus, la date estimative de la décision ne leur était pas communiquée. Selon lui, il n'était ni souhaitable ni possible de prévoir cette date, ce dont l'instruction divisionnaire devrait tenir compte.

Je ne pouvais vraiment pas contredire ses observations et j'étais par ailleurs fort heureux de les connaître, mais cette note n'était sûrement qu'un document interne d'information sur les questions à l'étude et non une réponse officielle à notre recommandation. Il a donc fallu écrire encore une fois à l'inspecteur général pour lui demander de se prononcer au sujet de la recommandation. Il m'a répondu qu'un examen des modalités d'instruction des appels était superflu, qu'il était impossible d'établir le temps estimatif requis au-delà des quinze jours impartis et que la mention de ce délai serait supprimée. Enfin, il m'a indiqué qu'on songeait à prolonger ce délai de quinze à trente jours ouvrables.

D'après moi, tout mécanisme de redressement équitable doit comporter deux éléments : une réponse ponctuelle et, en cas de retard inévitable, un avis à l'intéressé lui donnant une indication de la date possible de la décision. Sans ces garanties, l'affaire pourrait traîner indéfiniment. Nous avons produit des données sur six appels individuels où les délais avaient été de cinquante-cinq à quatre-vingt-quinze jours et plus et avons demandé que la recommandation soit reconsidérée.

Par la suite, on m'apprenait que l'examen des modalités d'instruction des appels était terminé et que l'arrière de quelque vingt-cinq appels avait été réglé. Cependant, me disant- on, même avec une augmentation du personnel, le délai initial de quinze jours ne pourrait, dans la plupart des cas, être respecté en raison des longs examens des documents et des demandes d'information supplémentaire qui entraient en ligne de compte. Par conséquent, ce délai serait porté à trente jours ouvrables, mais les motifs des retards au-delà de cette période seraient fournis.

3. Formule d'autorisation concernant la fouille d'un visiteur

En réponse à une recommandation préalable formulée par notre Bureau, une formule d'autorisation concernant la fouille d'un visiteur a été incorporée à la formule de demande relative aux visites afin que toute personne désireuse de visiter un détenu dans un établissement a) sache qu'elle pourrait être tenue de se soumettre à une fouille et b) ait une description des types de fouille effectuées.

Le paragraphe 41 (1) du Règlement sur le service des pénitenciers qui traite d'objets interdits et des modalités de fouille apparaissait sur la formule. Cependant, ce règlement particulier avait été modifié plus tôt et c'est seulement par la suite que nous avons constaté

Nous avons reçu plusieurs plaintes de détenus alléguant des retards dans le traitement d'appels des décisions rendues dans des cas de réclamations contre la Couronne. Nous avons étudié ces allégations et trouvé qu'en fait, les décisions relatives aux appels n'étaient pas rendues dans les délais impartis. L'instruction divisionnaire mentionne quinze jours dans le cas de réclamations pour une valeur allant jusqu'à 1 000 \$ et trente jours pour celles qui ont trait à des montants supérieurs. Ces délais n'étaient pas toujours respectés et nous avions des exemples de retards beaucoup plus considérables. Lorsqu'on prévoit des

2. Non-conformité aux délais impartis pour donner suite aux réclamations contre la Couronne

Quant à la question des retards, on me disait qu'à choisir entre la possibilité de répondre en temps et celle de donner une réponse complète même un peu tardive, il était préférable de choisir la seconde qui était conforme au principe de la justice. On y admettait en outre que les détenus n'étaient pas normalement informés des motifs des retards survenant au troisième palier puisque le formulaire d'avis ne prévoyait pas ce renseignement. Cependant, j'y apprenais que le directeur des Affaires des détenus avait demandé à son personnel de fournir dorénavant ces raisons dans tous les cas. Quant à la question de la longueur du nouveau délai nécessaire, bien que difficile à prédire, on tenterait d'en établir un à titre d'expérience.

Une autre lettre adressée à l'inspecteur général, réitérant notre opinion en la matière, a donné lieu à la réponse suivante : une étude venait d'être terminée concernant le troisième palier de la procédure du règlement des griefs et confirmait que cinquante pour cent de ces griefs obtenaient une réponse dans le délai imparté de dix jours ouvrables, que soixante-quinze pour cent d'entre eux obtenaient une réponse dans les vingt jours ouvrables et que lorsque la question du personnel s'améliorerait, les délais seraient sans doute mieux respectés.

Pour ma part, j'estimais qu'une telle mesure allait véritablement à l'encontre des objectifs visés, du fait qu'elle permettrait de modifier les règlements au gré des circonstances plutôt que de donner suite à la recommandation et veiller à ce que les mesures prises soient conformes à l'instruction.

Il a ensuite énuméré les problèmes que susciterait le fait de donner des motifs de retard et d'indiquer avec exactitude le temps supplémentaire qui pourrait être requis. Selon lui, l'on pourrait prolonger les délais originaux et peut-être supprimer de l'instruction la question des motifs et de la longueur des retards.

Ces observations, bien que pertinentes, auraient dû entraîner l'adoption de certaines mesures de la part du Service correctionnel. Cependant, j'ai dû écrire de nouveau à l'inspecteur général pour lui demander ce qu'il pensait de ma recommandation. Il m'a répondu qu'un examen de la procédure de règlement des griefs ne jeterait aucune lumière nouvelle sur la question et que les services du personnel pouvaient être utilisés à meilleur

des cas. Lorsqu'il se produit des retards, les détenus ne sont pas informés des motifs parce que la question lui semblait peu importante et que l'instruction divisionnaire devrait être modifiée. Quant à la question des nouveaux délais, elle ne relève pas de son autorité et celle des délais estimatifs, susceptibles à leur tour de ne pas être respectés, pourrait être cause d'un mécontentement encore plus grand. C'est donc pourquoi l'instruction divisionnaire devrait être modifiée.

Cette année encore, un certain nombre de recommandations ont été formulées à l'intention du Service correctionnel du Canada au niveau de l'Administration centrale. Elles ont pour objet de répondre aux plaintes de détenus concernant des questions qui, à notre avis, n'avaient pas été réglées adéquatement au niveau de l'établissement ni à celui de la Région ou qui portaient sur des sujets ressortissant uniquement à l'Administration centrale. Bien que nous fassions des recommandations à tous les niveaux pour tenter de résoudre les plaintes des détenus, j'ai encore une fois inclus dans le présent rapport annuel seulement les recommandations formulées à l'intention de l'Administration centrale.

1. Non-conformité aux délais impartis pour répondre aux griefs

L'instruction divisionnaire sur la procédure de règlement des griefs des détenus prévoit un délai de dix jours ouvrables pour présenter une réponse au troisième palier. Elle ajoute que dans les cas où la réponse demande un report du délai, le détenu s'estimant lésé doit en être avisé par écrit et informé des raisons du retard et du temps additionnel nécessaire. J'ai porté à l'attention de l'inspecteur général deux exemples parmi bien d'autres où ce délai n'avait pas été respecté. Dans les deux cas, le temps écoulé a été de soixante et un et de quarante-cinq jours respectivement. Dans les deux cas également, les détenus ont été informés de l'impossibilité de leur donner une réponse au troisième palier dans les délais impartis, mais ils n'ont pas été informés des raisons du retard ni du temps supplémentaire requis.

D'après mon expérience, j'estime que les détenus, étant assujettis à un foule de directives et d'instructions qui réglementent chacun de leur mouvement, sont particulièrement contrariés lorsque le personnel du Service correctionnel ne se conforme pas, quant à lui, à certaines dispositions comme les échéances qu'il doit respecter.

Compte tenu de ces plaintes et pour bien circonscrire l'ampleur du problème, j'ai recommandé :

a) Que l'on entreprenne immédiatement l'examen de la procédure de règlement des griefs des détenus au troisième palier.

b) Que les résultats de cet examen soient communiqués à mon Bureau.

c) Que la procédure de règlement au troisième palier des griefs des détenus soit modifiée de façon à se conformer aux exigences de l'instruction divisionnaire.

On a accusé réception de ma lettre qui a été renvoyée au directeur des Affaires des détenus, lequel a transmis ses observations à l'inspecteur général en dedans d'une semaine, mais il a fallu presque deux mois avant que ces mêmes observations parviennent à mon Bureau. Le directeur des Affaires des détenus disait essentiellement que le traitement des griefs prend effectivement parfois plus de temps que ne le prévoient les délais impartis, parce que son personnel est peu nombreux, que souvent l'information fournie par l'établissement concerné est insuffisante et qu'il est tenu de faire une enquête dans bien

RECOMMENDATIONS

TABEAU H
PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE DONNÉE SELON LE GENRE DE
PLAINTÉ

CATEGORIE			
CAS	AIDE	REGLES	DONNEE
1	0	5	0
16	5	5	16
5	0	0	5
33	3	0	33
7	0	3	7
14	3	3	14
26	3	3	26
4	0	0	4
16	8	8	16
20	5	5	20
1	0	0	1
10	4	4	10
37	3	3	37
21	2	2	21
17	1	1	17
29	3	3	29
18	3	3	18
16	2	2	16
115	15	15	115
11	0	0	11
40	11	11	40
5	1	1	5
31	5	5	31
Questions non visées par le mandat			
Decision judiciaire	0	0	1
Procédures judiciaires	0	0	1
Libération conditionnelle	0	0	6
Questions de compétence provinciale	0	0	1
Total	78	78	501

TABLEAU G
DÉCISIONS RENDUES

RÉSULTATS	NOMBRE
En suspens	92
Plaintes rejetées	
a) questions non incluses dans le mandat	109
b) prématurées	5 15
c) non fondées	194
Plaintes retirées	198 ⁽¹⁾
Aide, conseils ou orientation	501
Cas réglés	78
Incapacité de régler le cas	55
Total	1 742

(1) Il arrive parfois que des détenus retirent leur plainte, notamment ceux qui bénéficient d'une libération. Toutefois, s'il s'agit d'une plainte de portée générale, il se peut que l'enquête se poursuive.

VISITES AUX ÉTABLISSEMENTS

NOMBRE DE VISITES	
S1 and S2	
Bath	1
Beaver Creek	1
Annexe de Drumheller	1
Ferndale	2
Frontenac	1
Pittsburgh	3
Rockwood	1
Ferme du pénitencier de la Saskatchewan	3
Sainte-Anne-des-Plaines	4
Centre Sumas	1
Westmorland	3
Total partiel	21
Total	221

TABLEAU F

ENTREVUES DE DÉTENU

NOMBRE D'ENTREVUES	
MOIS	
Juin	74
Juillet	32
Août	36
Septembre	133
Octobre	48
Novembre	105
Décembre	49
Janvier	45
Février	45
Mars	111
Avril	29
Mai	101
Total	808

TABLEAU E

VISITES AUX ÉTABLISSEMENTS

Établissements à niveaux de sécurité multiples

Pénitencier de Kingston
Prison des femmes
Centre psychiatrique régional, Prairies
Centre psychiatrique régional, Pacifique
Pénitencier de la Saskatchewan

S6 et S7

Archambault
Centre de développement correctionnel
Dorchester
Edmonton
Kent
Laval
Millhaven
Centre régional de réception, Québec

S3, S4 et S5

Bowden
Collins Bay
Cowansville
Drumheller
Drummond
Centre fédéral de formation
Joyceville
La Macaza
Leclerc
Matsqui
Mission
Mountain
Springhill
Stony Mountain
Warkworth
William Head

(à suivre page 10)

NOMBRE DE
VISITES

25
7
1
6
14
53

Total partiel

9
2
9
7
2
14
15
2

Total partiel

5
6
5
4
1
4
9
2
6
5
7
5
4
10
11
3
87

Total partiel

TABLEAU D
PLAINTES ET NOMBRE DE DÉTENUIS PAR RÉGION

RÉGION	NOMBRE DE PLAINTES	NOMBRE DE DÉTENUIS ⁽¹⁾
Pacifique	235	1 745
Prairies	396	2 521
Ontario	571	3 260
Québec	342	3 421
Maritimes	72	1 205
Total	1 616	12 152

(1) Les chiffres concernant le nombre de détenus ont été fournis par le Service correctionnel du Canada et portent sur la période se terminant le 31 mai 1985.

[illegible]

TABLEAU C
PLAINTES — PAR ÉTABLISSEMENT

	Région du Pacifique												Total												
	1984	1985	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Total partie I	107	16	21	32	35	20	1	3	15	191	5	60	2	42	36	37	8
Kent	6	21	7	34	1	5	3	3	3	1	1	1	2	1			6	23	2	1	2	7	2	26	
Centre psychiatrique																									
Matsqui																									
Mission	3	2							3	1	1	1	2				6	76	2	2	10	2	3	5	
Mountain			4	5		20		3	1					1			9	23	1	4	2	7	1		
William Head	2	2	2	12	1									1			2	26	1	20	2	2	3	2	
Ferndale																									
Autre	1	1	1			1											6	7	1	1	2	1	1	1	
Saskatchewan	18	8	9	5	8	12	10										9	76	2	20	1	7	2	3	
Centre psychiatrique																									
Ferme du pénitencier de la Saskatchewan																									
Stony Mountain	7	1	3	5		17											6	23	2	1	2	7	1	1	
Rockwood	2	2																							
Edmonton	2	2	2	1	1	9	2																		
Bowden	13	2	2	3	3	4	4																		
Drumheller	1	1																							
Autre	2	2																							
Région des Prairies																									

TABLEAU B
PLAINTES PAR MOIS

Report de l'année précédente

1984

Juin

Juillet

Août

Septembre

Octobre

Novembre

Décembre

1985

Janvier

Février

Mars

Avril

Mai

126	
108	
97	
108	
164	
101	
247	
75	
124	
99	
207	
98	
188	
<u>1 742</u>	Total

TABEAU A
PLAINTES REÇUES ET EN SUSPENS — PAR CATÉGORIE

Catégorie	1984-1985	1983-1984
Transfèrèments	310	27
Visites et courrier	154	10
Questions d'ordre médical	136	12
Personnel	92	5
Discipline	74	11
Réclamations contre la Couronne	71	6
Administration des peines	64	6
Questions financières	60	6
Effets de cellule	59	2
Programmes	56	4
Isolément	50	10
Absences temporaires	48	2
Règlement de griefs	46	3
Affectation (travail)	30	2
Information versée au dossier	29	5
Régime alimentaire	28	1
Usage de la force	26	2
Demande de renseignements	21	1
Placement en cellule	19	1
Éducation	6	1
Passe-temps	6	0
Cantine	4	0
Autres	137	6
Questions non incluses dans le mandat		
Libération conditionnelle	57	1
Questions de compétence provinciale	21	1
Procédures judiciaires	6	0
Décisions judiciaires	6	1
Total partieI	1 616	126
Total		1 742

STATISTIQUES

Nomination et mandat

Le Bureau de l'Enquêteur correctionnel vient de terminer sa douzième année d'activité, ayant été établi le 1^{er} juin 1973, conformément à la Partie II de la *Loi sur les enquêtes*. Pour ma part, j'ai l'honneur de remplir ce poste depuis le 15 novembre 1977.

L'annexe A du présent rapport reproduit le texte complet du décret du Conseil décrivant le mandat de l'Enquêteur correctionnel qui consiste à faire enquête, de sa propre initiative ou à la demande du Solliciteur général du Canada, ou encore à la suite de plaintes reçues des détenus ou présentées en leur nom au sens où l'entend la *Loi sur les pénitenciers* et de faire rapport des problèmes des détenus qui, sous réserve de certaines exceptions, relèvent de la compétence du Solliciteur général.

Organisation et activité

Au cours de la période de douze mois se terminant le 31 mai 1985, un personnel de sept employés m'a aidé à disposer d'un total de 1 742 plaintes, soit une augmentation de 25 % par rapport à l'année précédente. La catégorie la plus nombreuse a été de loin encore cette année celle des plaintes relatives aux transfèrements, suivie de celle des plaintes concernant les visites et le courrier, puis les questions d'ordre médical.

Il importe de mentionner que les détenus sont tenus de faire toutes les démarches raisonnables pour épuiser les mécanismes juridiques ou administratifs en place avant que nous procédions à une enquête. Dans un grand nombre de cas, le détenu a déjà saisi le Service correctionnel de sorte que, bien souvent, nous intervenons dans les cas les plus controversés ou difficiles pour régler des questions restées sans solution au cours d'un examen préalable. Compte tenu de ces circonstances, il est habituellement possible de prédire un taux annuel de règlement d'environ 10 %. Cette année, ce taux s'est établi à 9,5 % et pour une proportion additionnelle de 62 % des plaintes, nous avons pu soit offrir une aide quelconque, soit donner de l'information ou adresser l'intéressé à un organisme plus approprié.

Au cours de l'année, nous avons effectué 221 visites à quelque 40 établissements et dirigé 808 entrevues avec des détenus et de nombreuses autres avec le personnel du Service correctionnel. L'année a été très mouvementée pour nous tous et je tiens à offrir mes remerciements sincères à mon personnel.

Table des matières

Page	
1	Nomination et mandat
1	Organisation et activité
	Statistiques
4	Tableau A — Plaintes reçues et en suspens—par catégorie
5	Tableau B — Plaintes par mois
6	Tableau C — Plaintes par établissement
8	Tableau D — Plaintes et nombre de détenus par région
9	Tableau E — Visites aux établissements
10	Tableau F — Entrevues de détenus
11	Tableau G — Décisions rendues
12	Tableau H — Plaintes réglées ou aide donnée selon le genre de plaintes
13	Recommandations de 1984-1985
31	Conclusion
	Annexes
33	Annexe A — Décret du Conseil
	Annexe B — Résumé des recommandations présentées au Service
35	correctionnel du Canada



L'Enquêteur correctionnel

Canada

C.P. 2324, Station D

Ottawa (Ontario)

K1P 5W5

The Correctional Investigator

Canada

P.O. Box 2324, Station D

Ottawa, Ontario

K1P 5W5

Le 29 janvier 1986

L'honorable Perrin Beatty
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Monsieur le Solliciteur général,

À titre d'Enquêteur correctionnel chargé d'étudier les plaintes et les problèmes des détenus des pénitenciers canadiens, j'ai l'honneur de vous soumettre le douzième rapport annuel sur les activités de mon Bureau pour la période allant du 1^{er} juin 1984 au 31 mai 1985.

Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments distingués.

L'Enquêteur correctionnel,

R.L. Stewart

Canada

ISBN 0-662-54435-8

N° de cat. JA 1-1985

© Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1986



Rapport annuel
de
l'Enquêteur
correctionnel

1984-1985

Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel 1984 - 1985



Canada

CAI
SG20
-A56



Annual Report
of the
Correctional
Investigator
1985 - 1986



The Correctional Investigator
Canada

Annual Report
of the
Correctional
Investigator

1985-1986

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. JA 1-1986

ISBN 0-662-55266-0



The Correctional Investigator
Canada

P.O. Box 2324, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. 2324, Station D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

December 30, 1986

The Honourable James Kelleher
Solicitor General of Canada
House of Commons
Wellington Street
Ottawa, Ontario

Dear Sir:

As Correctional Investigator appointed to investigate complaints and report upon problems of inmates in Canadian penitentiaries, I have the honour of submitting to you the thirteenth annual report on the activities of this office covering the period June 1, 1985 to May 31, 1986.

Yours respectfully,

R.L. Stewart
Correctional Investigator

Canada

Table of Contents

	Page
Introduction	
Statistics	
Table A — Complaints Received and Pending — by Category	4
Table B — Complaints — by Month	5
Table C — Complaints — by Institution	6
Table D — Complaints and Inmate Population — by Region	8
Table E — Institutional Visits	9
Table F — Inmate Interviews	10
Table G — Disposition of Complaints	11
Table H — Complaints Resolved or Assisted with — by Category	12
Recommendations for 1985-86	15
Conclusion	21
Appendix A — Order in Council	23

Introduction

Following a period of serious rioting and unrest in Canadian prisons, the position of the Correctional Investigator was established to provide an independent body to review inmate complaints. At that time, it was decided that the quickest way to proceed would be to appoint a Commissioner pursuant to Part II of the *Inquiries Act* to be known as the Correctional Investigator. It is my understanding that this was to be a temporary measure and that the office was to be statutorily constituted, at the earliest possible opportunity, to ensure its independence. This was never done.

It has always been my position that the establishment of this office pursuant to Part II of the *Inquiries Act* was a misuse of that Act which is intended to deal with specific short-term departmental inquiries as opposed to ongoing ones which in our case has lasted thirteen years.

Also of interest is the fact that both the 1977 *Report of the Parliamentary Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada* and the 1984 *Report of the Advisory Committee on the Management of Correctional Institutions* recommended changes that would have the Correctional Investigator report directly to Parliament.

Changes have also been suggested to the mandate which now charges the Correctional Investigator to investigate on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the *Penitentiaries Act* and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada.

It should be noted that the Correctional Investigator is expressly prohibited from investigating and reporting upon problems concerning any subject matter or conditions falling under the responsibility of the Solicitor General of Canada that extend to and encompass the preparation of material for consideration of the National Parole Board.

In 1977, the Penitentiary Service and Parole Service were integrated into The Correctional Service of Canada and it really makes no sense for the Correctional Investigator not to be allowed to investigate parole matters. Perhaps now is the time for consideration to be given to enlarging the mandate of the Correctional Investigator to include this area.

During the twelve-month period June 1, 1985 to May 31, 1986 this office processed 1,803 complaints, up slightly from 1,742 the year before. The statistics which follow will show we made 169 visits to some forty institutions and conducted 770 interviews with inmates.

In order to properly assess the role that we play in relation to any success we may or may not have in resolving problems it is necessary to state that prior to commencing an investigation into a complaint, an inmate is required to take all reasonable steps to exhaust available legal or administrative remedies. This means that the inmate is directed to the internal grievance procedure and is advised to contact our office only after he has received a response at the final level with which he is dissatisfied. It becomes apparent that we are dealing with other than routine problems and most always with issues which previously have been before the Correctional Service but which remain unresolved.

STATISTICS

TABLE A**COMPLAINTS RECEIVED AND PENDING — BY CATEGORY**

<u>Category</u>	<u>1985-86</u>	<u>1984-85</u>
Transfer	324	28
Visits and Correspondence	161	10
Staff	116	6
Discipline	108	7
Temporary Absence	95	3
Medical	92	8
Sentence Administration	79	5
Financial Matter	67	0
Dissociation	67	4
Claims	50	4
Cell Effects	49	5
Grievance Procedure	38	6
Programs	35	4
Diet / Food	31	0
Information on File	29	2
Work Placement	26	2
Use of Force	14	1
Request for Information	12	2
Discrimination	9	0
Cell Placement	6	1
Education	4	0
Hobbycraft	4	1
Canteen	2	0
Other	182	4
<u>Outside Terms of Reference</u>		
Court Decision	5	1
Parole	67	1
Provincial Matter	26	0
Sub-total	1,698	105
Total		<u>1,803</u>

TABLE B
COMPLAINTS—BY MONTH

Pending from previous year	105
1985	
June	152
July	127
August	139
September	109
October	183
November	138
December	136
1986	
January	144
February	116
March	149
April	155
May	150
	<u>1,803</u>

TABLE C
COMPLAINTS — BY INSTITUTION

	<u>Pacific Region</u>								<u>Prairie Region</u>							
	Ferndale	Kent	Matsqui	Mission	Mountain	Psychiatric Centre	William Head	Other	Bowden	Drumheller	Edmonton	Saskatchewan	Saskatchewan Farm Annex	Psychiatric Centre	Stony Mountain	Other
1985																
June					3		2		46	17	4	15			4	
July		8	1	1	2	2	1		7	3	1	7		2	5	
August		5			25	4	1		2			9			5	4
September		3	1		4	2			5	4		3		1	7	1
October		13	3	3	2	4	5	4	8	3	2	4			9	
November		2	3	4			3			2	1	20		1	23	4
December		1	20	12					14	2		4		1	2	
1986																
January		6		2	1				5	14	17	7			6	1
February		3		2					4		6	8		1	4	
March		2	18	20			1		1	6	6	10			7	1
April	1	4	2	1			1	1	32	2	7	15	2	10	1	
May		14	1	1	19	1	6		3	2	3	13			3	1
Sub-total	1	61	49	46	56	13	20	5	127	55	47	115	2	16	76	12
Total	1,698															

Ontario Region												Quebec Region												Atlantic Region			
Bath	Beaver Creek	Collins Bay	Frontenac	Joyceville	Kingston	Millhaven	Pittsburg	Portsmouth	Prison for Women	Warkworth	Other	Archambault	Cowansville	Drummond	Federal Training Centre	Laval	La Macaza	Leclerc	Montréal-St-François	Regional Reception Centre	Ste-Anne-des-Plaines	Other	Dorchester	Springhill	Westmorland	Other	
				2	12	8	2		4	8			4	3		6	1	2			3			1	1	2	1
		4	2	9	6	17	1			13	2		2	17		2	1	1		3				5	1		
	3	3		5	7	6			1	12	1			2	2	3	1			1	2	1		1			
		7		9	5	3				4	1			2		3	3		33					8			
		3	26	6	6	8	1		1	32	2			7	2		3		4		1	6		10	5		
	1	1		5	13	7				14	1			13		3	1		3		1			1	9	1	
	2	2		4	14	3			2	8	1		1	1	1	1		2			2		11	24			
1		3			19	9			2	6	1		3	5	2	1	6	3	7	1		1		7	5	4	
		2	2	2	3	4			2	11			3	22	1	2	3	8	3		2			1	14	2	
		11		5	4	16				1	2		4	17	1	3	2		4		1			3	3		
	17	4	1	1	2	10			1	10	3		3	2	5	5		6		1	2	1		2			
		2	1	5	9	10		2	7	9	3		6	6	3	3	5		5		1	2		3	1		
1	23	42	32	53	100	101	4	2	20	128	17	26	95	14	55	37	14	74	2	7	20	4	53	63	9	1	

TABLE D**COMPLAINTS AND INMATE POPULATION—BY REGION**

<u>REGION</u>	<u>COMPLAINTS</u>	<u>INMATE POPULATION⁽¹⁾</u>
Pacific	251	1,590
Prairie	450	2,495
Ontario	523	2,897
Quebec	348	3,553
Maritimes	<u>126</u>	<u>1,146</u>
Total	1,698	11,681

⁽¹⁾The inmate population figures were provided by The Correctional Service of Canada and are those for the period ending May 31, 1986.

TABLE E

INSTITUTIONAL VISITS

Multi-level	NUMBER OF VISITS
Kingston Penitentiary	11
Prison for Women	4
Regional Psychiatric Centre, Prairie	2
Regional Psychiatric Centre, Pacific	3
Saskatchewan Penitentiary	8
Sub-total	28
S6 and S7	
Archambault	3
Dorchester	6
Edmonton	6
Kent	5
Laval	9
Millhaven	13
Sub-total	42
S3, S4 and S5	
Bowden	5
Collins Bay	6
Cowansville	6
Drumheller	5
Drummond	2
Federal Training Centre	10
Joyceville	6
La Macaza	2
Leclerc	7
Matsqui	5
Mission	3
Mountain	4
Springhill	5
Stony Mountain	7
Warkworth	11
William Head	2
Sub-total	86

TABLE E *(continued)*
INSTITUTIONAL VISITS

<u>S1 and S2</u>	<u>NUMBER OF VISITS</u>
Beaver Creek	2
Ferndale	1
Frontenac	4
Pittsburgh	1
Rockwood	1
Ste-Anne-des-Plaines	1
Westmorland	<u>3</u>
Sub-total	13
Total	<u>169</u>

TABLE F
INMATE INTERVIEWS

<u>MONTH</u>	<u>NUMBER OF INTERVIEWS</u>
June	73
July	15
August	66
September	57
October	79
November	73
December	63
January	43
February	71
March	64
April	72
May	<u>94</u>
Total	770

TABLE G
DISPOSITION OF COMPLAINTS

<u>ACTION</u>	<u>NUMBER</u>
Pending	111
Declined	
a) Not within mandate	111
b) Premature	661
c) Not justified	190
Withdrawn	233
Assistance, advice or referral given	403
Resolved	52
Unable to resolve	42
Total	1,803

TABLE H**COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH — BY CATEGORY**

<u>CATEGORY</u>	<u>RESOLVED</u>	<u>ASSISTANCE GIVEN</u>
Cell effects	8	15
Cell placement	0	2
Claims	3	19
Diet / Food	1	4
Discipline	8	16
Dissociation	2	11
Education	0	4
Financial Matter	1	24
Grievance Procedure	1	19
Hobbycraft	0	2
Information on File	3	4
Medical	2	26
Request for Information	0	12
Programs	3	7
Sentence Administration	0	35
Staff	1	12
Temporary Absence	1	23
Transfer	6	69
Use of Force	0	3
Visits and Correspondence	6	36
Work Placement	1	5
Other	5	42
<u>Outside Terms of Reference</u>		
Parole	0	11
Provincial Matter	0	1
Court Decision	0	1
Total	52	403

RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATIONS FOR 1985-86

When we have looked into a complaint arising from a problem which our investigation finds justification for, then such a finding is usually followed by a recommendation from our office for a further review of the matter by the Correctional Service. So we are daily making recommendations at the institutional or regional level in an attempt to resolve problems brought to our attention. On occasion, we do make recommendations to the Commissioner of Corrections at National Headquarters on national issues or on matters that were not resolved elsewhere and the following are some examples of such recommendations.

1. Sharing of Case Management Reports

Although this issue was referred to in my last annual report, my recommendation has neither been accepted nor rejected and despite assurances from the Commissioner of Corrections in March 1984 that the matter would be dealt with, it was not resolved prior to the end of the last reporting year after a wait of more than fifteen months for a decision.

The problem arose when The Correctional Service of Canada decided that Case Management Reports were no longer to be co-signed by or physically shared with the inmate. This change in policy was contrary to the inmate's right to be aware of information used in administrative decisions directly affecting his condition of incarceration. When I questioned the change in policy, I was advised that these reports could no longer be shared with the inmate because of a certain section of the *Privacy Act* which, when examined, was not what that section said at all. I recommended:

That immediate action be taken to re-institute the policy of having inmates co-sign Case Management Reports.

It took almost two years but in January 1986 the Commissioner of Corrections reinstated the policy which I am pleased to report is now in effect.

2. Purchase of Computers

Prior to November 1984 inmates were allowed to purchase full size personal computers for specific and approved educational programs. We received a number of complaints from inmates alleging that this was no longer the case and that they had been denied such purchases. This created a situation where some inmates had computers in their cells and were allowed to keep them, while others could not purchase same. One such inmate grieved the matter and was advised that a number of problems were arising in regard to personally owned computers and that these were to be considered in the near future.

I discussed the issue with the Commissioner in September 1985 and received his reply shortly thereafter to the effect that he did not feel inmates should be allowed to purchase computers for their personal use. He based his rationale on the Vantour report on *Murders and Assaults in the Ontario Region* which stated that an increase in the monetary value of personal effects that an inmate may have in his possession is closely related to the

availability of drugs. I was advised that the new policy had been circulated and that a final directive would be presented shortly.

After hearing nothing for over six months, I again contacted the Commissioner's office and was advised that there had been further delays, that a draft directive had now been circulated and that while it may be substantially modified, the directive will not include personal computers as authorized items. There was no indication when the new policy would be finalized but for the inmate grievant who was advised that the matter would be settled in the near future, it was now over nineteen months since he received that response.

3. Access to Photocopying Facilities

Several inmates have complained to this office about the difficulties experienced in obtaining photocopies of documents, especially in Protective Custody where inmates are obliged to turn them over to staff members. Inmates are hesitant to do so for a number of reasons. Sometimes it takes days to have the documents returned and on occasion they have been lost. If the document is confidential in nature it loses that confidentiality once turned over to a staff person and the inmate has no knowledge of who might see the document once it leaves his hands.

From the staff point of view it places them in a potentially compromising position as they may be left open to allegations that the document was not properly safeguarded in terms of loss or disclosure or that access to photocopying was unreasonably denied or excessively delayed.

Of course the other option open to inmates is to send original documents through the mail which also is not without some pitfalls. Even in the general population, inmates have no legitimate direct access to photocopying and have to go through the back door to get a copy if they are uncomfortable with releasing their document to staff. I recommended to the Commissioner of Corrections:

That inmates be provided with direct access to photocopying facilities.

I was advised that the issue was to be sent to the regions for input before a policy was finalized. This was done and shortly thereafter I received a response from the Commissioner which rejected the recommendation because "their review indicated there is no problem with current practices and that the issue arose because of a number of isolated cases." I was further advised that "possible security problems and cost implications would negate any benefits which might be derived." He went on to describe what was available in the region but concluded by stating that problems had been experienced in providing photocopying service to protective custody inmates, the very people which I had referred to in formulating the recommendation.

The response was even more puzzling when the Commissioner indicated "that the Service cannot provide inmates with *direct unsupervised* access to photocopying facilities in all instances but that the Service's general policy is that inmates must be given the opportunity to have photocopies made." I never suggested that there be unsupervised access and the reason I made the recommendation was because there was no national policy on the matter. My observation prompted a further letter correcting the original response in that general policy should have read general practice.

The bottom line was, however, that it would be counter-productive to finalize a policy as this is clearly a local issue which can best be handled at the institutional level. I totally disagree with this line of reasoning and feel that there should be a stated national policy on this matter ensuring that inmates have access to such facilities. How the institutions carry out the policy is then a local issue but the principle must first be enunciated in a national policy.

The "local issue" response is one which we are beginning to hear more and more of and is, I suggest, an abdication of responsibility on the part of those whose mandate it is to lead the Correctional Service at National Headquarters.

4. Denial of Personal Effects

Two inmates quite independently approached our office with similar complaints. Both inmates upon arrival at an institution in the Pacific region were advised by prison staff that they had thirty days in which to get any personal possessions sent to them which they wanted in their cells. One inmate contacted his family and had his television set sent and accepted at the institution. When he attempted to pick up the set, he was advised by the Admission and Discharge officer that he could not have it and would have to purchase one through the institution. The other inmate telephoned his father to purchase a watch for him and while he was on the telephone a Living Unit officer verified to the father that if he bought a watch then the inmate would be allowed to have it. The watch was delivered to Visits and Correspondence with an indication that it would be forwarded to the inmate, however, when he arrived at Admission and Discharge he was advised that he could not have it as personal property and that if he wanted a watch he would have to purchase one. The facts in these two cases were not in dispute and apparently the problem was caused by staff unknowingly passing along incorrect information.

Both inmates grieved the denial of their personal effects and both received the same reply at the third level. They were advised that it was regrettable that staff provided erroneous information but that policy could not be changed because of that error. They were further advised "that had the staff member not provided erroneous information you would have been told that you could not have your effects sent in. Therefore, the results would have been the same. Grievance denied." Such a totally absurd response prompted the recommendation:

That the inmates be issued the effects in question.

The Commissioner agreed that the inmates should not be penalized for errors committed by staff and promptly directed that they be allowed to have their effects. He also asked the Deputy Commissioner, Pacific region, to ensure that correct information is provided at the penitentiary placement level in the future.

5. Proceeds from the Sale of Disallowed Personal Effects

From time to time, changes are made with respect to the items inmates are authorized to have in their possession. During a review of the directive concerning personal effects and inmate money we noticed that if an inmate sold an item no longer authorized, the proceeds of such a sale would be credited to his savings account. However, funds for purchases of personal effects must come from the current account. This becomes important when one realizes that inmates are not able to freely transfer savings to current accounts and consequently where an item was originally purchased from current funds then it would only be reasonable to return the sale proceeds of that item back to the current account.

The Commissioner agreed with that position and issued an interim instruction that field staff be advised that the change be implemented immediately.

6. Tax Credits

This office was contacted by inmates concerning the denial of their final level grievances in which they were seeking to have sales tax credits deposited to current accounts instead of to savings accounts.

According to the Commissioner's Directive on inmate money, approved earnings are limited to income from designated pay assignments, from authorized employment in the community and from hobbycraft sales and awards. Approved earnings are deposited in the inmates' current account except for that amount deposited to savings and for authorized deductions. Any other monies are deposited to the savings account.

However, it was decided that because the sales tax credit did not qualify under the definition of "approved earnings", it could not be deposited to the current account and the grievances were denied.

Our investigation of the problem found memoranda from both the Director of Inmate Affairs and Acting Regional Manager Finance which basically said that although the refund does not qualify as "approved earnings", it was logical that as the sales tax is paid by the inmate from his current account, a refund of sales tax should be credited back to the current account.

I wrote to the Commissioner supporting the position put forward by his staff in this instance and recommended:

That all monies representing tax credit refunds to inmates be placed in current accounts.

His response was that further thought had been given to the question on Ontario Tax Credits granted to inmates and a decision was made that there was no justification on either legal or moral grounds for changing the present policy.

I had to agree with his argument that the Sales Tax Credit had no connection with purchase made but is given to low income earners. However, under the circumstances the credit amounts were really quite small and an exception could have been made to give the inmates a little more spending money.

Shortly afterwards, I was advised by the Commissioner of a new directive being drafted on the subject of inmate money which would place the onus on the inmates to budget their own money. Although the definition of approved earnings will not change, the savings account minimum will be reduced giving the inmates more control over their money.

7. Temporary Absences from Psychiatric Centres

Complaints were received from inmates in a particular Psychiatric Centre to the effect that there was no temporary absence program. During the course of our investigation, a member of my staff met with representatives of both the Inmate Committee and the staff. We were advised that with respect to the use of rehabilitative escorted temporary absence passes, such were not available due to the brevity of the stay of patients and the preference that

patients spend their limited time interfacing with staff. We were further advised by both inmates and staff that there was an agreement between the Psychiatric Centre and the community prohibiting the use of such passes.

Our investigation led us to an examination of the usage of such passes at the other psychiatric facilities and found that they were employed in varying degrees. With that knowledge, we next wrote to the Director of the Centre requesting comments on the allegations presented. The reply received stated that the information provided to us was essentially correct.

I next met with the Commissioner on this matter pointing out the policy at the Centre was discriminatory against psychiatric patients and that the discretionary powers with respect to temporary absences were being denied to the institutional head. The Commissioner agreed with that position and provided me with a copy of the memorandum which he sent to the Deputy Commissioner of the region requesting a review of the situation and that he correspond with me to clarify the matter.

A short time later, I received a reply from the Deputy Commissioner indicating that the practice that had been in existence at the Regional Psychiatric Centre was reviewed and that the new position taken is "that inmates/patients residing at the Centre will not (simply as a result of their incarceration in said facility) be precluded from applying for and/or receiving temporary absences and that the usual considerations appropriate to the granting of a temporary absence from a maximum security facility will apply."

8. National Prison Justice Day

Over the past several years a practice has developed among some inmates and inmate rights groups to observe a day called National Prison Justice Day in memory of prisoners who have died from unnatural causes while in prison. The day has been characterized by work stoppage and refusal of meals and is supported in varying degrees at institutions across the country. The Service's response has been basically to treat it like any other working day and those who refuse to work are confined.

I received correspondence from an inmate who found himself in the position that if he observed the day and did not work he would be threatened with being charged and placed in punitive dissociation, would be harrassed by staff, might lose his job, might not get another job and would certainly lose consideration for passes, transfers or parole. On the other hand, if he does go to work, he will face loss of respect from other inmates, harrassment, verbal abuse and possible injury. So he put in a grievance on the matter basically requesting that the Correctional Service observe the day or if not "that the policy be changed so that threats and intimidation not be used to influence inmates into a position that would put them in jeopardy." He included in his correspondence to our office both his grievance and copies of the responses he received.

At one level the response was simply "Correctional Service of Canada policy which I support is no work, no pay - Grievance denied." This type of reply was, of course, totally inadequate, in that it did not respond to the complaint but rather left him angry and frustrated. This particular inmate, however, responded to that reply at the next level where he stated "I wholeheartedly agree - no work no pay is a good policy ... so why is it that a man who didn't even read my complaint and so obviously isn't doing his work, is getting paid."

The next response also dwelt on the no-pay policy which again was never an issue and I shared the inmate's frustration with a grievance system that was not doing what it was set up to do.

Our investigation of this matter began with a review of the so called Correctional Service policy on the subject but we found that there really was no Service-wide policy. Questions with respect to loss of remission, performance notices or charges for those who refused to work varied from one institution to another. At the complainant's institution some inmates were charged with refusing to work while others were issued performance notices. At other institutions, performance notices were not issued nor were charges laid for inmates deciding to observe the day by remaining off work. Still at other institutions, performance notices were issued but charges were not laid. At all institutions examined, inmates not showing up for work were not paid for the day. It was clear that there were certainly inconsistencies in dealing with inmate reaction to this annual event.

I met with the Commissioner to discuss this matter and suggested that it would be reasonable for the Correctional Service to allow those inmates who wish to observe this day to do so on a leave without pay basis. I concluded by recommending:

- (a) That the Correctional Service of Canada review its policy with respect to National Prison Justice Day, and,**
- (b) That regulations pertaining to failure to report to places of work, other than pay, be waived for this day.**

The response I received back was basically that the Correctional Service was not willing to give recognition to the day and that there was a national policy. Briefly stated it was that inmates refusing to work would be secured in their cells and forfeit pay for that day and that individual cases would be reviewed for possible loss of remission. Not a word was mentioned about the issuance of performance notices or the laying of charges practiced at only some institutions. All in all, a pretty inconsistent national policy.

9. Privileged Correspondence

It came to my attention that a certain letter I had written to an inmate, which like all correspondence between inmates and myself has the status of privileged correspondence, was reproduced by the Correctional Service in a Security Information Report. I immediately contacted the Commissioner to bring the matter to his attention and to strenuously object to both the photocopying and release of my letter or for that matter any other privileged correspondence.

A few days later, I received a written reply explaining that during the course of an investigation into the illegal use of privileged correspondence between the inmate and his lawyer, the contents of both letters were reproduced as part of the information gathering process. He went on to say that "the Service is indeed not responsible for safeguarding the confidentiality of privileged correspondence once it has been delivered and opened by the inmate."

This response showed a lack of common sense and an absence of appreciation for the concept of and rationale for privileged correspondence. To argue that the Service has no responsibility for safeguarding the confidentiality of privileged correspondence once it has been opened by the inmate is unreasonable given the institutional setting.

It was and still is my contention that privileged correspondence must be treated as confidential by Correctional Service staff and that it cannot lose that status by virtue of the fact that it has been opened by the recipient. Furthermore, such correspondence should never be reproduced by correctional staff.

I indicated my dissatisfaction with the response received and total disagreement with the position taken by the Correctional Service. The matter was referred to the Deputy Commissioner for review and some time later I was advised that the incident in question was an isolated case and that the Warden at the institution where the incident occurred was asked to direct his staff not to copy or summarize privileged correspondence in the future.

CONCLUSION

Despite earlier assurances from the Commissioner of Corrections for personal review of incidents brought to his attention by our office, it is apparent that some issues are not being given that attention. We are led to believe that the Carson Report recommending decentralization and delegation of authority to the operating level is at the bottom of this. In our discussions with correctional staff at National Headquarters and in the regions there is some agreement that there are problems and it may be that as a result, our office finds itself in the position of dealing with the regions as five separate correctional services all pulling and tugging in different directions to the possible detriment of the inmates. There is always the danger of going too far with decentralization. Some problems need resolution by a strong central authority with the leadership qualities to make the tough decisions and bring a measure of uniformity within the Service.

The following matters of complaint which prompted recommendations from this office remain outstanding and are an illustration of the lack of sufficient national involvement and resolve.

The practice of double bunking in segregation and dissociation areas continues, though we have recommended it should cease. As of the end of May, 1986 the numbers have doubled;

The time frames for processing grievances and claims appeals at National Headquarters are seldom met and although some efforts have been made in this area, we do have concerns about the thoroughness and objectivity of the reviews of grievances and claims appeals;

Our recommendation for equitable and reasonable telephone access to inmates has been shuffled downward. Although the Commissioner requested the regions to see that Institutional Standing Orders be developed that would reflect application of the policy contained in the Commissioner's Directive, no such development occurred. Standing orders have not been revised and the inconsistencies which prompted the recommendation remain;

The duty to act fairly in processing involuntary transfers despite recent court decisions and the Correctional Service of Canada directives which detail responsibility in this area, continues to prompt complaints from inmates encountering an absence of fairness in some decisions on these transfers. In cases referred to National Headquarters for review, we find no thorough independent review of the transfer decision but rather a referral back to the initial decision maker in most cases.

The failure to make final and equitable decisions at National Headquarters on referrals from this office and simply referring them back to the regions has been a particular problem this year but by continuing to stress the duty to act fairly we hope that a better balance can be struck in the decision-making process.

Appendix A

P.C. 1977-3209

Certified to be a true copy of a Meeting of the
Committee of the Privy Council, approved by
His Excellency the Governor General on
the 15 November, 1977

WHEREAS the Solicitor General of Canada reports as follows:

That, as a result of the resignation of Miss Inger Hansen from the position of Correctional Investigator as of October 1, 1977 the temporary appointment of Mr. Brian McNally of Ottawa to the position of Correctional Investigator was made by Order in Council P.C. 1977-2801 on 29th September, 1977; and

That, in order to meet the demands of the Office of the Correctional Investigator, it is advisable to proceed to make a permanent appointment to the position as quickly as possible.

Therefore, the Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Solicitor General of Canada advise that the temporary appointment of Mr. Brian McNally to the position of Correctional Investigator be terminated and pursuant to Part II of the *Inquiries Act*, Mr. Ronald L. Stewart of the City of Ottawa be appointed as a Commissioner, to be known as the Correctional Investigator to investigate, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada, or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the *Penitentiary Act*, and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, other than problems raised on complaint

- (a) concerning any subject matter or condition that ceased to be the subject of complaint more than one year before the lodging of the complaint with the Commissioner,
- (b) where the person complaining has not, in the opinion of the Commissioner, taken all reasonable steps to exhaust available legal or administrative remedies, or
- (c) concerning any subject matters or conditions falling under the responsibility of the Solicitor General of Canada that extend to and encompass the preparation of material for consideration of the National Parole Board.

and the Commissioner need not investigate if

- (d) the subject matter of a complaint has previously been investigated, or
- (e) in the opinion of the Commissioner, a person complaining has no valid interest in the matter.

The said Committee further advise that a Commission do issue to the said Commissioner, and

1. that the Commissioner be appointed at pleasure;
2. that the Commissioner be paid at the salary set out in the schedule hereto;
3. that the Commissioner be authorized to engage, with the concurrence of the Solicitor General of Canada, the services of such experts and other persons who are referred to in Section II of the *Inquiries Act*, who shall receive such remuneration and reimbursement as may be approved by the Treasury Board; and
4. that the Commissioner shall submit an annual report to the Solicitor General of Canada regarding problems investigated and action taken.

Certified to be a true copy

Clerk of the Privy Council

Le Comité recommande en outre qu'une commission soit délivrée audit commissaire et que ce dernier

1. soit nommé à titre amovible;

2. reçoive le traitement établi dans l'annexe ci-après;

3. soit autorisé à retenir, avec l'assentiment du Solliciteur général du Canada, les services d'experts et d'autres personnes dont il est fait mention à l'article 11 de la *Loi sur les enquêtes*, lesquels recevront les traitements et remboursements de frais que pourra approuver le Conseil du Trésor; et

4. soumettre un rapport annuel au Solliciteur général du Canada au sujet des problèmes qui ont fait l'objet d'enquêtes, et des mesures prises à leur égard.

Copie certifiée conforme

Le Greffier du Conseil privé

C.P. 1977-3209

Copie certifiée conforme au procès-verbal
d'une réunion du comité du Conseil privé, approuvé par
Son Excellence le Gouverneur général
le 15 novembre 1977

Vu le rapport du Solliciteur général du Canada exposant :

Qu'à la suite de la démission de M^{me} Inger Hansen du poste d'enquêteur correctionnel, au 1^{er} octobre 1977, M. Brian McNally d'Ottawa a été nommé à ce poste à titre temporaire par le décret C.P. 1977-2801 du 29 septembre 1977; et

Qu'afin de satisfaire aux exigences du Bureau de l'enquêteur correctionnel, ce poste doit être comblé à titre permanent aussitôt que possible.

À ces causes, sur avis conforme du Solliciteur général du Canada, le Comité du Conseil privé recommande que la nomination temporaire de M. Brian McNally au poste d'enquêteur correctionnel prenne fin, et qu'en vertu de la Partie II de la Loi sur les enquêtes, M. Ronald L. Stewart d'Ottawa soit nommé commissaire, appelé enquêteur correctionnel, pour faire enquête, de sa propre initiative, à la demande du Solliciteur général du Canada, ou encore sur les plaintes reçues des détenus ou présentées en leur nom, au sens où l'entend la Loi sur les pénitenciers, et faire rapport sur les problèmes des détenus qui ressortissent à la compétence du Solliciteur général du Canada, sauf sur ceux qui sont soulevés dans une plainte

a) portant sur une question ou un état de choses qui a cessé d'exister ou d'être le sujet d'une plainte plus d'un an avant le dépôt de la plainte auprès du commissaire,

b) dont l'auteur n'a pas, de l'avis du commissaire, pris toutes les mesures nécessaires pour épuiser les recours juridiques ou administratifs possibles, ou

c) portant sur une question ou un état de choses ressortissant à la compétence du Solliciteur général du Canada, y compris la préparation de documents à soumettre à la Commission nationale des libérations conditionnelles,

et le commissaire n'est pas obligé de faire enquête

d) s'il y a déjà eu enquête sur le sujet de la plainte, ou

e) si, de l'avis du commissaire, l'auteur de la plainte n'a aucun intérêt valable dans la question.

Les délais impartis pour le traitement des griefs et des réclamations à l'Administration centrale sont rarement respectés et même si des efforts ont été faits dans ce domaine, nous ne sommes pas sûrs que l'examen des griefs et des réclamations soit fait de façon approfondie et objective.

Notre recommandation portant sur l'accès raisonnable et équitable au téléphone a été renvoyée vers les paliers inférieurs. Le Commissaire avait demandé aux régions de veiller à ce que les établissements élaborent des ordres permanents reflétant la politique contenue dans la Directive du Commissaire, mais cela n'a pas été fait. Les ordres permanents n'ont pas été révisés et les anomalies qui m'ont amené à formuler une recommandation existent toujours.

Malgré les décisions rendues récemment par les tribunaux et les directives dans lesquelles le Service correctionnel du Canada définit en détail les responsabilités dans ce domaine, le devoir d'agir avec justice en ce qui concerne les transfèvements effectués contre la volonté du détenu continue de susciter des plaintes chez les détenus qui sont parfois visés par des décisions injustes. Dans les cas soumis à l'examen de l'Administration centrale, nous estimons qu'il n'y a pas véritablement d'examen impartial approfondi à ceux qui ont pris la décision initiale. Le fait que l'Administration centrale n'ait pas pris de décisions de transfèrement, mais que l'on se reporte plutôt, dans la plupart des cas, de décisions finales et équitables dans les cas que nous lui avons soumis, mais qu'elle se soit contentée de les renvoyer aux régions, nous a posé des problèmes particuliers cette année. Cependant, nous continuons à insister sur le devoir d'agir avec équité et nous espérons ainsi que le processus de prise de décision en arrive à un meilleur équilibre.

On m'a signalé qu'une lettre que j'avais envoyée à un détenu et qui, comme toute la correspondance entre les détenus et moi-même, est considérée comme de la correspondance confidentielle, avait été reproduite par le Service correctionnel et placée dans un rapport contenant des renseignements de sécurité. J'ai immédiatement porté la question à l'attention du Commissaire et lui ai fait savoir que je m'opposais fortement à ce que ma lettre, de même que toute autre correspondance confidentielle, soit photocopiée et diffusée. Quelques jours plus tard, on m'écrivait pour m'expliquer qu'au cours d'une enquête sur l'utilisation illégale de la correspondance confidentielle entre le détenu et son avocat, les deux lettres avaient été reproduites comme éléments d'information. On ajoutait que le Service n'était pas chargé de protéger le caractère confidentiel de ce type de correspondance n'était pas chargé de protéger le caractère confidentiel de ce type de correspondance une fois que le détenu l'avait reçue et ouverte.

Cette réponse dénotait un manque de jugement et de compréhension de la nature de la correspondance confidentielle ainsi que de sa raison d'être. Étant donné le contexte, on ne peut prétendre que le Service n'est pas chargé de protéger le caractère confidentiel de ce type de correspondance une fois qu'elle a été ouverte par le détenu.

J'estimais, et j'estime toujours, que la correspondance confidentielle doit être considérée comme telle par le personnel du Service correctionnel et qu'elle ne peut perdre ce caractère une fois qu'elle a été ouverte par son destinataire. En outre, le personnel correctionnel ne doit jamais reproduire cette correspondance.

J'ai mentionné que je n'étais pas satisfait de la réponse reçue et que j'étais tout à fait en désaccord avec le point de vue du Service correctionnel. J'ai porté la question à l'attention du Sous-commissaire qui, un peu plus tard, m'a informé qu'il s'agissait d'un cas isolé et que l'on avait demandé au directeur de l'établissement où l'incident s'était produit d'intéresser son personnel de copier ou de résumer la correspondance confidentielle.

CONCLUSION

Bien que le Commissaire aux services correctionnels nous ait assuré qu'il examinerait personnellement les incidents que notre Bureau lui signalerait, il semble qu'il ne l'ait pas fait dans certains cas. Nous sommes portés à croire que le Rapport Carson recommandant la décentralisation et la délégation des pouvoirs au niveau opérationnel en est la cause. Dans nos entretiens avec le personnel correctionnel de l'Administration centrale et des régions, nous nous sommes entendus dans une certaine mesure pour dire qu'il y a des problèmes et que, par conséquent, notre Bureau se trouve, dans ses rapports avec les régions, à faire face à cinq services correctionnels distincts tirant dans des directions différentes, et ce parfois au détriment des détenus. Il est toujours dangereux d'aller trop loin lorsque l'on décentralise. Certains problèmes doivent être résolus par une autorité centrale ayant les qualités nécessaires pour prendre les décisions difficiles et assurer une certaine uniformité dans le Service.

Voici quelques-uns des secteurs qui ont fait l'objet de plaintes et au sujet desquels notre Bureau a formulé des recommandations: ces questions ne sont toujours pas réglées, ce qui dénote un manque d'engagement au niveau national.

Nous avions recommandé que l'on mette fin à la pratique de la double occupation des cellules dans les aires d'isolement; cette pratique n'a pas cessé et, à la fin de 1986, le nombre de cas visés avait doublé.

insultes et peut-être même des blessures de leur part. Il a donc présenté un grief demandant essentiellement que le Service correctionnel observe la journée ou qu'il modifie sa politique de façon qu'il ne soit plus possible, par la menace et l'intimidation, d'amener les détenus à prendre une position qui les met en danger. À la lettre qu'il a envoyée à notre Bureau étaient joints son grief et des copies des réponses reçues.

La réponse donnée à l'un des niveaux se lisait simplement ainsi: «La politique du Service correctionnel du Canada, à laquelle je souscris, est que celui qui ne travaille pas n'est pas payé — Grief rejeté.» Cette réaction était, de toute évidence, totalement inappropriée puisqu'elle ne répondait pas à la plainte, mais ne faisais qu'exacerber la colère et la frustration du détenu. Celui-ci a cependant répliqué au palier suivant, disant : «Je suis tout à fait d'accord avec vous: celui qui ne travaille pas ne doit pas être payé ... Alors comment se fait-il qu'un homme qui n'a même pas lu ma plainte et qui, fort évidemment, ne fait pas son travail reçoit quand même un salaire?»

La réponse donnée au palier suivant reposait aussi sur la même politique qui, répétons-le, n'a jamais été contestée, et j'ai ressenti la même frustration que le détenu à l'égard d'une procédure de règlement de griefs qui ne donne pas le genre de résultats qu'on attend d'elle.

Nous avons commencé notre enquête par l'examen de la prétendue politique du Service correctionnel à ce sujet, mais nous avons découvert que cette politique n'existait pas. Les pertes de réduction de peine, les avis de rendement ou les accusations portées contre les détenus qui refusaient de travailler variaient d'un établissement à l'autre. Dans l'établissement du plaignant, certains détenus ont été accusés d'avoir refusé de travailler tandis que d'autres ont reçu des avis de rendement. Ailleurs, il n'y a eu ni avis de rendement ni mises en accusation à l'égard des détenus qui avaient décidé d'observer la journée en refusant de travailler. Dans tous les établissements examinés au cours de notre accusation n'a été portée. Dans tous les établissements examinés au cours de notre enquête, les détenus qui n'ont pas travaillé n'ont pas été payés.

Il est clair que les réactions des détenus à cet événement annuel n'ont pas été traitées partout de la même façon.

J'ai rencontré le Commissaire afin de discuter de la question et j'ai indiqué que le Service correctionnel pourrait permettre aux détenus qui veulent observer cette journée de le faire en congé non payé. J'ai recommandé ce qui suit :

a) Que le Service correctionnel du Canada réexamine sa politique concernant la Journée nationale de la justice aux détenus, et

b) Que les règlements concernant le refus de se présenter à son lieu de travail soient levés pour la journée, sauf ceux qui concernent le salaire.

La réponse que j'ai reçue disait en substance que le Service correctionnel ne voulait pas reconnaître cette journée et qu'il y avait effectivement une politique nationale. En résumé, cette politique prévoit que les détenus qui refusent de travailler sont confinés à leur cellule, perdent le salaire de la journée et, dans certains cas, risquent de perdre leur réduction de peine. Il n'était fait nullement mention des avis de rendement ni des accusations portées dans certains établissements. Il s'agit donc d'une politique nationale qui manque passablement d'uniformité.

Peu de temps après, le Commissaire m'a informé que l'on rédigeait une nouvelle directive sur l'argent des détenus et que ces derniers seraient dorénavant chargés de gérer leur budget. Même si la définition des gains approuvés ne change pas, le minimum du compte d'épargne sera réduit, permettant ainsi aux détenus de contrôler davantage leurs avoirs.

7. Absences temporaires à partir des centres psychiatriques

Des détenus d'un centre psychiatrique se sont plaints que ce centre n'offrait pas de programme d'absences temporaires. Dans le cadre de l'enquête, un membre de mon personnel a rencontré des représentants du personnel et du Comité des détenus. On nous a informés que les détenus ne pouvaient bénéficier d'absences temporaires avec escorte dans un but de réinsertion sociale parce que leur séjour était court et qu'il était préférable que les patients soient uniquement en contact avec le personnel pendant ce séjour limité. Des détenus et le personnel nous ont déclaré en outre que le Centre psychiatrique et la communauté avoisinante s'étaient entendus pour interdire l'utilisation de ces laissez-passer. Notre enquête nous a amenés à examiner l'usage de ces laissez-passer dans d'autres centres psychiatriques et à constater que cet usage était variable. Nous avons alors écrit au directeur du Centre pour lui demander de commenter les allégations présentées. Le directeur nous a répondu que les renseignements qui nous avaient été donnés étaient essentiellement justes.

J'ai ensuite rencontré le Commissaire à ce sujet afin de lui signaler que la politique du Centre était discriminatoire à l'égard des patients des services psychiatriques et que le chef de l'établissement se voyait privé de ses pouvoirs discrétionnaires à l'égard des absences temporaires. Le Commissaire a souscrit à ce point de vue et m'a fait parvenir une copie de la note de service dans laquelle il avait demandé au Sous-commissaire de la région d'examiner la situation et de communiquer directement avec moi pour éclaircir la question. Peu de temps après, le Sous-commissaire me faisait savoir que les pratiques du Centre psychiatrique régional avaient été réexaminées; dorénavant, les détenus-patients demeurant au Centre ne se verraient plus automatiquement (à cause de la nature de l'établissement) retirer le droit de demander et d'obtenir une autorisation d'absence temporaire et les critères habituels de l'obtention d'une telle autorisation dans un établissement à sécurité maximale s'appliqueraient.

8. Journée nationale de la justice aux détenus

Depuis quelques années, certains détenus et certains groupes de revendication des droits des détenus observent une journée appelée Journée nationale de la justice aux détenus, en mémoire des prisonniers décédés de causes non naturelles pendant leur séjour en prison. La journée, qui est marquée par des arrêts de travail et des grèves de la faim, est observée à divers degrés dans les établissements du pays. Le Service correctionnel, pour sa part, considère cette journée comme une autre journée de travail, et confine à leur cellule ceux qui refusent de travailler.

J'ai reçu une lettre d'un détenu qui s'est trouvé devant le dilemme suivant : s'il observait la journée et ne travaillait pas, il risquait d'être accusé de manquement à la discipline, d'être placé en isolement disciplinaire, de perdre son emploi et de ne pas en trouver d'autre, il était harcelé par le personnel et il compromettrait ses chances d'être transféré ou d'obtenir une libération conditionnelle ou un laissez-passer. Par contre, s'il se rendait effectivement au travail, il perdait le respect de ses co-détenus et s'exposait à du harcèlement, des

5. Produit de la vente des effets personnels interdits

On modifie de temps à autre la liste des articles que les détenus peuvent avoir en leur possession. En examinant la directive touchant les effets personnels et l'argent des détenus, nous avons remarqué que si un détenu vendait un article devenu interdit, le produit de cette vente était crédit à son compte d'épargne. Cependant, les fonds destinés à l'achat de biens personnels doivent provenir du compte courant. Cette question s'avère importante puisque les détenus ne peuvent librement transférer de l'argent de leur compte d'épargne à leur compte courant; par conséquent, lorsqu'un article a été à l'origine acheté à même les fonds du compte courant, il serait tout à fait raisonnable de remettre le produit de la vente de cet article dans ce même compte.

Le Commissaire a souscrit à ce point de vue et a demandé au personnel régional, par une directive provisoire, de mettre ce changement en oeuvre immédiatement.

6. Crédits d'impôt

Des détenus se sont plaints que le grief dans lequel ils demandaient que les crédits de taxe sur les ventes soient déposés dans leur compte courant plutôt que dans leur compte d'épargne avait été rejeté au dernier palier.

Selon la Directive du Commissaire sur les fonds des détenus, les gains approuvés se limitent au revenu découlant des affectations rémunérées désignées, de l'emploi autorisé dans la collectivité, du produit de la vente des objets fabriqués à titre de passe-temps et des prix remportés. Mises à part la somme déposée dans le compte d'épargne et la somme prévue pour les déductions autorisées, les gains approuvés sont déposés dans le compte courant du détenu. Toutes les autres sommes sont déposées dans le compte d'épargne. Il a toutefois été décidé que, comme le crédit de taxe sur les ventes n'entrait pas dans la définition des «gains approuvés», il ne pouvait être déposé dans le compte courant; les griefs ont donc été rejetés.

En examinant la question de plus près, nous avons découvert des notes de service du Directeur des affaires des détenus et du Directeur régional intermédiaire des finances où ils affirmaient fondamentalement que même si cette somme ne faisait pas partie des «gains approuvés», il était logique que le remboursement de la taxe de vente soit crédité au compte courant puisque cette même taxe était payée à même le compte courant du détenu.

J'ai écrit au Commissaire pour appuyer le point de vue de son personnel et j'ai recommandé :

Que toutes les sommes représentant des remboursements de crédits d'impôt aux détenus soient versées dans les comptes courants.

Il a répondu qu'on avait réfléchi davantage à la question des crédits d'impôt accordés par l'Ontario aux détenus et qu'il avait été décidé qu'aucun motif juridique ou moral ne justifiait une modification de la politique actuelle.

J'ai du me rallier à son opinion, à savoir que le crédit de taxe de vente n'est pas relié aux achats effectués, mais est plutôt accordé aux gens à faible revenu. Cependant, les sommes en question étant réellement très faibles, on aurait pu faire une exception pour laisser un peu plus d'argent aux détenus pour leurs dépenses.

faire des photocopies. Je n'ai jamais demandé que les détenus aient accès aux photocopies sans supervision, et si j'ai fait cette recommandation, c'est qu'il n'y avait pas de politique nationale en la matière. Mes remarques ont donné lieu à une autre lettre corrigeant la première et indiquant qu'au lieu de «politique générale» il fallait lire «pratique générale».

Cela revenait à dire qu'il serait improductif d'adopter une politique définitive vu qu'il s'agissait clairement d'une question locale qui devait être tranchée au niveau de l'établissement. Je ne suis pas du tout d'accord avec ce raisonnement et j'estime qu'il devrait y avoir une politique nationale qui garantirait aux détenus l'accès aux photocopies. L'exécution de la politique peut être laissée à chaque établissement, mais il faut d'abord en énoncer le principe dans une politique nationale.

La «question locale» est un refrain qui revient de plus en plus et témoigne, à mon avis, d'une abdication de responsabilités de la part des personnes mandatées pour diriger le Service correctionnel à l'Administration centrale.

4. Interdiction de conserver des effets personnels

Deux détenus nous ont présentée de façon tout à fait indépendante des plaintes semblables. À leur arrivée dans un établissement de la Région du Pacifique, ils ont tous deux été informés par le personnel du pénitencier qu'ils avaient 30 jours pour faire venir tous les effets personnels qu'ils désiraient avoir dans leur cellule. L'un des détenus a demandé à sa famille de lui faire parvenir son téléviseur. L'établissement a accepté l'appareil, mais lorsque le détenu est allé le chercher, le préposé à l'admission et à l'élargissement lui a appris qu'il ne pouvait l'avoir et qu'il devait en acheter un par l'intermédiaire de l'établissement. L'autre détenu a téléphoné à son père pour lui demander de lui acheter une montre et, pendant la communication téléphonique, l'agent d'unité résidentielle a même assuré le père que son fils serait autorisé à prendre possession de la montre. On a livré la montre à l'agent des visites, et de la correspondance en demandant de la transmettre au détenu, mais lorsque ce dernier s'est rendu chez le préposé à l'admission et à l'élargissement, il a appris qu'il ne pouvait l'avoir comme effet personnel et qu'il devait en acheter une. Dans ces deux cas, les faits n'ont pas été contestés, le problème semblait découler de ce que le personnel ait transmis, sans le savoir, des renseignements inexacts.

Les deux détenus ont présenté un grief et ont reçu la même réponse au troisième palier. On leur a dit qu'il était regrettable que le personnel leur ait transmis de faux renseignements, mais que la politique ne pouvait être modifiée à cause de cette erreur. On leur a dit aussi que l'employé aurait dû les informer qu'un détenu ne peut faire venir ses effets personnels. Comme le résultat aurait été le même, le grief était rejeté. Une réponse aussi absurde m'a amené à recommander :

Que les effets en question soient remis aux détenus.

Le Commissaire a reconnu que les détenus ne devaient pas être pénalisés pour les erreurs commises par le personnel et a ordonné rapidement que les effets leur soient remis.

Il a également demandé au Sous-commissaire de la Région du Pacifique de veiller à ce que les préposés au placement pénitentiaire transmettent des renseignements exacts à l'avenir.

de fait commis dans la région de l'Ontario, qui précisait que l'augmentation de la valeur marchande des effets personnels des détenus était étroitement liée à la disponibilité de drogues. Il m'a informé qu'on faisait circuler la nouvelle politique et qu'une directive définitive serait émise bientôt.

Étant toujours sans nouvelles, j'ai de nouveau communiqué avec le bureau du Commissaire plus de six mois tard. On m'a répondu qu'il y avait eu des retards, que le projet de directive avait maintenant fini de circuler et qu'il subirait probablement d'importantes modifications, et que les ordinateurs personnels ne figuraient toujours pas sur la liste des articles autorisés. Rien ne permettait de prévoir quand serait terminée l'élaboration de la nouvelle politique, mais il restait que le détenu qui avait présenté un grief et qui s'était fait dire qu'une décision serait bientôt prise à ce sujet, attendait depuis dix-neuf mois.

3. Accès aux photocopies

Plusieurs détenus se sont plaints des difficultés que crée la photocopie de documents, surtout pour les détenus en isolement protecteur. Ceux-ci doivent en effet remettre leurs documents à photocopier aux membres du personnel, ce qu'ils hésitent à faire pour un certain nombre de raisons. Il leur faut parfois attendre plusieurs jours avant de pouvoir récupérer leurs documents, et il est déjà arrivé que ceux-ci aient été égarés. Si le document est confidentiel, il cesse de l'être lorsqu'il est remis à un employé, et le détenu ne sait pas qui a pu y avoir accès.

Quant au personnel, il se trouve placé dans une situation qui risque d'être compromettante, car il peut être soupçonné de ne pas avoir pris les précautions nécessaires, d'avoir égaré le document ou de l'avoir communiqué à quelqu'un d'autre, ou d'avoir sans raison valable refusé au détenu l'accès à la photocopie ou de l'avoir retardé indûment.

Naturellement, les détenus ont toujours la possibilité d'envoyer les originaux par courrier, ce qui ne manque pas non plus de poser certains problèmes.

Même les détenus de la population générale n'ont pas officiellement accès aux photocopies et doivent utiliser des moyens détournés pour obtenir une copie s'ils ne veulent pas passer par un membre du personnel. J'ai recommandé au Commissaire du Service correctionnel :

Que les détenus aient directement accès aux photocopies.

On m'a fait savoir que la question serait soumise aux régions avant la rédaction de la version définitive de la politique. Peu de temps après la consultation des régions, le Commissaire m'informait par écrit que la recommandation était rejetée, les régions ayant indiqué que les pratiques actuelles ne créaient pas de difficultés et que la question s'était posée d'un certain nombre de cas isolés. Il ajoutait en outre que le coût d'une telle mesure et les problèmes qu'elle pourrait entraîner sur le plan de la sécurité en annuleraient tous les avantages éventuels. Le Commissaire a décrit ce qu'offraient les régions, mais a conclu en disant qu'il était difficile pour les détenus en isolement protecteur, c'est-à-dire ceux-là mêmes auxquels je faisais allusion au moment où j'ai formulé la recommandation, d'avoir accès aux photocopies.

J'ai été encore plus étonné de lire dans la lettre du Commissaire que le Service ne pouvait permettre à tous les détenus de se servir *directement et sans supervision* des photocopies, mais que le Service avait pour politique générale de permettre aux détenus de faire

Lorsque nous étudions une plainte qui, après enquête, se révèle fondée, nous recommandons habituellement au Service correctionnel d'examiner l'affaire plus à fond. Nous faisons donc quotidiennement des recommandations aux établissements et aux régions pour tenter de résoudre les problèmes portés à notre attention. Il nous arrive de faire des recommandations au Commissaire du Service correctionnel sur des questions de portée nationale ou sur des affaires qui n'ont pu être résolues ailleurs. Voici quelques exemples de telles recommandations.

1. Communication des rapports sur la gestion des cas

Bien que cette question ait été évoquée dans mon dernier rapport annuel, ma recommandation n'a été ni acceptée ni rejetée et, malgré les assurances reçues du Commissaire du Service correctionnel en mars 1984, selon lesquelles on s'occuperait de cette affaire, il a fallu attendre la fin de l'année, soit plus de quinze mois, avant qu'une décision soit prise.

Le problème s'est posé au moment où le Service correctionnel du Canada a décidé que les rapports de gestion des cas ne seraient plus montés au détenu et que ce dernier n'en serait plus cosignataire. Ce changement de politique va à l'encontre du droit qu'a le détenu de connaître les renseignements utilisés dans les décisions administratives qui ont une incidence directe sur les conditions de son incarcération. Lorsque j'ai contesté ce changement de politique, on m'a dit que ces rapports ne pouvaient plus être portés à la connaissance des détenus en raison d'un certain article de la Loi sur la protection des renseignements personnels, que nous avons examiné et qui ne dit pas cela du tout. J'ai recommandé :

Que des mesures soient immédiatement prises pour rétablir la pratique voulant que les détenus cosignent les Rapports sur la gestion des cas.

Il a fallu presque deux ans pour que le Commissaire aux services correctionnels rétablisse, en janvier 1986, la politique qui, je suis heureux de l'annoncer, est aujourd'hui en vigueur.

2. Achat d'ordinateurs

Avant novembre 1984, les détenus étaient autorisés à acheter des ordinateurs personnels complets dans le cadre de programmes pédagogiques précis et approuvés. Certains détenus se sont plaints que la situation avait changé et qu'on leur refusait maintenant l'autorisation de faire de tels achats. Les détenus qui possédaient déjà des ordinateurs dans leurs cellules étaient donc autorisés à les garder tandis qu'il était interdit aux autres de s'en procurer. Un détenu qui s'en était plaint s'est fait répondre que la question des ordinateurs personnels avait soulevé un certain nombre de problèmes et qu'on allait bientôt se pencher sur la question.

J'en ai parlé au Commissaire en septembre 1985, qui, peu de temps après, m'a fait savoir par écrit qu'à son avis les détenus ne devaient pas être autorisés à acheter des ordinateurs pour leur usage personnel. Il s'appuyait sur le rapport Vantour sur les meurtres et les voies

RECOMMENDATIONS

TABLEAU H
PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE DONNÉE — SELON LE GENRE DE PLAINTÉ

CATÉGORIE	CAS RÉGLÉS	AIDE DONNÉE
Effets de cellule	8	15
PlACEMENT en cellule	0	2
Réclamation contre la Couronne	3	19
Régime alimentaire	1	4
Discipline	8	16
Isolément	2	11
Éducation	0	4
Questions financières	1	24
Règlement de griefs	1	19
Passe-temps	0	2
Information versée au dossier	3	4
Questions d'ordre médical	2	26
Demandes de renseignements	0	12
Programmes	3	7
Administration des peines	0	35
Personnel	1	12
Absence temporaire	1	23
Transfèrement	6	69
Utilisation de la force	0	3
Visites et courrier	6	36
Affectation (travail)	1	5
Autres questions	5	42
Questions non visées par le mandat		
Libération conditionnelle	0	11
Questions de compétence provinciale	0	1
Décisions judiciaires	0	1
Total	52	403

TABEAU G
DÉCISIONS RENDUES

RÉSULTATS		NOMBRE
En suspens		111
Plaintes rejetées		
a) questions non visées par le mandat	111	
b) prématurées	661	
c) non fondées	190	
Plaintes retirées	233	
Aide, conseils ou orientation	403	
Cas réglés	52	
Incapacité de régler le cas	42	
Total	1 803	

TABLEAU E (suite de la page 9)
VISITES AUX ETABLISSEMENTS

NOMBRE DE VISITES

S1 et S2

Beaver Creek
Ferndale
Frontenac
Pittsburgh
Rockwood
Sainte-Anne-des-Plaines
Westmorland

2	Total partiel	Total
1		
4		
1		
1		
1		
3		
13		
169		

TABLEAU F
ENTREVUES DE DETENUS

MOIS

Junin
Juillet
Août
Septembre
Octobre
Novembre
Decembre
Janvier
Février
Mars
Avril
Mai

Total

73	
15	
66	
57	
79	
73	
63	
43	
71	
64	
72	
94	
770	

NOMBRE D'ENTREVUES

TABLEAU E
VISITES AUX ETABLISSEMENTS

Etablissements à niveaux		de sécurité multiples		VISITES	
Pénitencier de Kingston		11		28	
Prison des femmes		4		8	
Centre psychiatrique régional, Prairies		2		3	
Centre psychiatrique régional, Pacifique		3		8	
Pénitencier de la Saskatchewan		28		Total partieI	
S6 et S7					
Archambault		3			
Dorchester		6			
Edmonton		6			
Kent		5			
Laval		9			
Millhaven		13			
S3, S4 et S5		42		Total partieI	
Bowden		5			
Collins Bay		6			
Cowansville		6			
Drumheller		6			
Drummond		5			
Centre fédéral de formation		2			
Joyceville		10			
La Macaza		6			
Leclerc		2			
Matsqui		7			
Mission		5			
Mountain		3			
Springhill		4			
Stony Mountain		5			
Markworth		7			
William Head		11			
		2			
		86		Total partieI	

TABEAU D
PLAINTES ET NOMBRE DE DÉTENUIS — PAR RÉGION

RÉGION	NOMBRE DE PLAINTES	NOMBRE DE DÉTENUIS ⁽¹⁾
Pacifique	251	1 590
Prairies	450	2 495
Ontario	523	2 897
Québec	348	3 553
Maritimes	126	1 146
Total	1 698	11 681

(1) Les chiffres concernant le nombre de détenus ont été fournis par le Service correctionnel du Canada et portent sur la période se terminant le 31 mai 1986.

Région de l'Ontario	Bath	1	23	42	32	53	100	101	4	2	20	128	17	26	95	14	55	37	14	74	2	7	20	4	53	63	9	1
	Beaver Creek																											
	Collins Bay																											
	Frontenac																											
	Joyceville																											
	Kingston																											
	Millhaven																											
	Pittsburg																											
	Portsmouth																											
	Prison des femmes																											
	Markworth																											
	Autre																											
	Archambault																											
	Cowansville																											
	Drummond																											
	Centre fédéral de formation																											
	Laval																											
	La Macaza																											
	Leclerc																											
	Montée Saint-François																											
	Centre régional de réception																											
	Sainte-Anne-des-Plaines																											
	Autre																											
	Dorchester																											
	Springhill																											
	Westmorland																											
	Autre																											
Région de l'Atlantique																												

TABLEAU C
PLAINTES — PAR ÉTABLISSEMENT

1985	Jun	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	1986	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Total partiel	1 698	Total	
	4	4	5	5	7	9	23		4	6	4	7	1	3			12
Région du Pacifique	Ferndale	8	5	5	3	13	2	1	6	3	2	1	14	1			
	Kent	1	1	1	1	3	3	20		18	2	4	1				
	Matsqui	1	1	1	1	3	3	3		20	1	2	1				
	Mission	1	1	25	4	3	4	12	2	2	1	1	19				
	Mountain	3	2	4	2	2	2		1								
	Centre psychiatrique	2	2	4	4	5	3		1								
	William Head		1	1	1				1								
	Autre					4											
	Région des Prairies	Bowden	46	7	2	5	8	14		5	4	1	32	3			
		Drumheller	17	3	4	4	3	2		14	6	2	2	2			
Edmonton		4	1	9	3	2	1		17	6	7	10	13				
Saskatchewan		15	7	9	3	4	20	4	7	8	10	15	13				
Ferme du pénitencier de la Saskatchewan																	
Centre psychiatrique			2		1	1	1										
Stony Mountain		4	5	5	7	9	23		6	4	7	1	3				
Autre			4	5	5	7	9	23	1								

Région des Prairies

Région du Pacifique

TABLEAU B PLAINTES — PAR MOIS

Report de l'année précédente

1985

Juin

Juillet

Aout

Septembre

Octobre

Novembre

Décembre

1986

Janvier

Février

Mars

Avril

Mai

1 803

150

155

149

116

144

136

138

183

109

139

127

152

105

TABEAU A
PLAINTES REÇUES ET EN SUSPENS — PAR CATEGORIE

Catégorie	1985-1986	1984-1985
Transfèrements	324	28
Visites et courrier	161	10
Personnel	116	6
Discipline	108	7
Absences temporaires	95	3
Questions d'ordre médical	92	8
Administration des peines	79	5
Questions financières	67	0
Isolément	67	4
Réclamations contre la Couronne	50	4
Effets de cellule	49	5
Règlement de griefs	38	6
Programmes	35	4
Régime alimentaire	31	0
Information versée au dossier	29	2
Affectation (travail)	26	2
Utilisation de la force	14	1
Demande de renseignements	12	2
Discrimination	9	0
Placement en cellule	6	1
Education	4	0
Passe-temps	4	1
Cantine	2	0
Autres	182	4
Questions non incluses dans le mandat		
Décisions judiciaires	5	1
Libération conditionnelle	67	1
Questions de compétence provinciale	26	0
Total partie	1 698	105
Total		1 803

STATISTIQUES

À la suite d'une période de graves émeutes et de désordres dans les prisons canadiennes, on a créé le poste d'Enquêteur correctionnel afin que les plaintes des détenus puissent être examinées par un organisme indépendant. On a décidé alors que la façon la plus rapide de procéder serait de nommer un commissaire en vertu de la Partie II de la Loi sur les *enquêtes*, qui prendrait le titre d'Enquêteur correctionnel. Je crois comprendre qu'il devait s'agir d'une mesure temporaire, et que la fonction devait être entérinée par une loi à la première occasion, afin d'en assurer l'indépendance. Cela n'a jamais été fait.

J'ai toujours soutenu que la création de cette fonction en vertu de la Partie II de la Loi sur les *enquêtes* n'était pas un bon usage de cette Loi, qui vise plutôt la tenue d'enquêtes ministérielles précises de courte durée et non pas d'enquêtes de longue durée qui, dans notre cas, durent depuis treize ans.

Il importe aussi de faire remarquer que le *Rapport à la Chambre du Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada* (1977) de même que le *Rapport du Comité consultatif chargé par le Solliciteur général du Canada d'étudier la gestion des établissements correctionnels* (1984) recommandent que l'Enquêteur correctionnel relève directement du Parlement.

Il a également été proposé de modifier le mandat de l'Enquêteur correctionnel qui, à l'heure actuelle, consiste à faire enquête, de sa propre initiative ou à la demande du Solliciteur général du Canada, ou encore à la suite de plaintes reçues des détenus ou présentées en leur nom aux termes de la Loi sur les *pénitenciers* et de faire rapport des problèmes des détenus qui relèvent de la compétence du Solliciteur général.

Il faut noter que l'Enquêteur correctionnel n'a en aucun cas le droit d'examiner les plaintes et de faire rapport concernant des problèmes qui portent sur une question ou un état de choses ressortissant à la compétence du Solliciteur général du Canada, y compris la préparation de documents à soumettre à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

En 1977, le Service des pénitenciers et le Service national des libérations conditionnelles ont été intégrés pour former le Service correctionnel du Canada, et il n'est vraiment pas logique que l'Enquêteur correctionnel ne soit pas autorisé à faire enquête sur les affaires relevant des libérations conditionnelles. Il serait peut-être temps d'envisager d'étendre le mandat de l'Enquêteur correctionnel afin d'inclure ce domaine.

Au cours de la période de douze mois se terminant le 31 mai 1986, notre bureau a traité 1 803 plaintes, soit une légère augmentation par rapport aux 1 742 plaintes traitées l'année précédente. Les statistiques qui suivent montrent que nous avons effectué 169 visites à quelque 40 établissements et menagé 770 entrevues avec des détenus.

Pour pouvoir bien mesurer le rôle que nous jouons par rapport à notre taux de réussite éventuel dans la résolution des problèmes, il faut savoir que nous ne pouvons entreprendre d'enquête pour donner suite à une plainte d'un détenu tant que ce dernier n'a pas fait toutes les démarches raisonnables pour épuiser les mécanismes juridiques ou administratifs en place. Cela signifie que le détenu doit suivre la procédure interne de règlement des griefs et ne s'adresser à notre bureau que s'il demeure insatisfait de la réponse reçue du palier le plus élevé. Nous avons donc à traiter de problèmes complexes qui, pour la plupart, ont déjà été soumis au Service correctionnel, mais n'ont pas été résolus.

Table des matières

Introduction	4
Statistiques	4
Tableau A — Plaintes reçues et en suspens — par catégorie	4
Tableau B — Plaintes — par mois	5
Tableau C — Plaintes — par établissement	6
Tableau D — Plaintes et nombre de détenus — par région	8
Tableau E — Visites aux établissements	9
Tableau F — Entrevues de détenus	10
Tableau G — Décisions rendues	11
Tableau H — Plaintes réglées ou aide donnée — selon le genre de plaintes	12
Recommandations de 1985-1986	15
Conclusion	21
Annexe A—Décret	23



L'Enquêteur correctionnel

Canada

C.P. 2324, Station D

Ottawa (Ontario)

K1P 5W5

Canada

The Correctional Investigator

P.O. Box 2324, Station D

Ottawa, Ontario

K1P 5W5

Le 30 décembre 1986

L'honorable James Kelleher
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Monsieur le Solliciteur général,

À titre d'Enquêteur correctionnel chargé d'étudier les plaintes et les problèmes des détenus des pénitenciers canadiens, j'ai l'honneur de vous soumettre le treizième rapport annuel sur les activités de mon Bureau pour la période allant du 1^{er} juin 1985 au 31 mai 1986.

Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments distingués.

L'Enquêteur correctionnel,

R.L. Stewart

Canada

ISBN 0-662-55266-0

N° de cat. JA 1-1986

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

Rapport annuel
de
l'Enquêteur
correctionnel

1985-1986

Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel 1985 - 1986



L'Enquêteur correctionnel
Canada



Canada

Canada

CAI
SG20
- A56
C.2



Annual Report of the Correctional Investigator

1986 - 1987



The Correctional Investigator
Canada

Annual Report
of the
Correctional
Investigator

1986-1987

Table of Contents

	Page
Appointment and Terms of Reference	1
Organization and Operation	1
Statistics	
Table A — Complaints Received and Pending	4
Table B — Complaints — By Month	5
Table C — Complaints — By Region	6
Table D — Complaints and Inmate Population	8
Table E — Institutional Visits	9
Table F — Inmate Interviews	10
Table G — Disposition of Complaints	11
Table H — Complaints Resolved or Assisted With	12
Recommendations For 1986-87	
Transfers	15
Correctional Service Internal Investigations	20
Correctional Service Internal Audits	20
Correctional Service Guidelines and Manuals	20
Health Care and Use of Force	21
Claims Against the Crown	22
Access to and Correction of File Information	23
Commissioner's Directive 575 - Interception of Conversations of Inmates	24
Visitor Application Decision Form	25
Inmate Access to Disciplinary Tapes	25
Issues Outstanding From Previous Annual Report	
National Prison Justice Day	26
Purchase of Computers	26
Inmate access to Telephones	27
Double Bunking in Segregation	27
Appendix A	
Order in Council	29

APPOINTMENT AND TERMS OF REFERENCE

The Correctional Investigator has been in office since June 1973. This is the fourteenth Annual Report and is for the period from June 1, 1986 to May 31, 1987.

The Correctional Investigator is appointed as a Commissioner under the Inquiries Act to investigate problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General, with certain exceptions.

For the full text of the mandate of the Correctional Investigator, please refer to Appendix "A".

ORGANIZATION AND OPERATION

The staff of the Office of the Correctional Investigator has increased by two, bringing that total to nine persons. This has allowed us to designate an investigator to each of the five Correctional Service Regions. Each of these five investigators, in addition to his other duties, is to acquaint himself with his region and to keep abreast of any special circumstances or regional policies as well as being able to respond to any situation or incident which may occur. The investigators report initially to the Director of Investigations, a new position very capably filled by Mr. Edward McIsaac. An Administrative Assistant and two secretaries round out a very competent staff and I thank them for their dedication and assistance over the past twelve months.

Our operation this year was marked by a 39% increase in the number of complaints we received and processed. This in turn necessitated an increase in the number of interviews conducted. While our visits decreased from 169 to 156, our interviews almost doubled, going from 770 the previous year to 1329 which is indicative of a better use of our time while at the institutions. Our resolution rate improved, rising to 13%, while we were able to assist another 57% of the complainants who contacted our office.

When giving statistics on resolution rates, it is important to indicate that inmates are initially required to take all reasonable steps to exhaust available legal or administrative remedies. This of course means going through the internal grievance procedure before approaching our office. As most complainants have already aired their problems with the Correctional Service it is not then surprising to see a complaint-handling agency such as ours with a resolution rate in the 10 to 15 percent area.

STATISTICS

TABLE A**COMPLAINTS RECEIVED AND PENDING - BY CATEGORY**

<u>Category</u>	<u>1985-86</u>	<u>1986-87</u>
Canteen	0	7
Cell Effects	5	61
Claims	6	66
Diet / Food	2	43
Discipline	12	120
Dissociation	7	87
Education	0	13
Financial Matter	7	108
Grievance Procedure	4	53
Hobbycraft	0	5
Information on File	6	80
Medical	11	202
Request for Information	0	41
Programs	4	64
Sentence Administration	0	83
Staff	5	155
Temporary Absence	5	82
Transfer	37	406
Use of Force	2	24
Visits and Correspondence	12	241
Work Placement	0	31
Cell Placement	0	13
Discrimination	1	16
Other	10	202
<u>Outside Terms of Reference</u>		
Court Procedures	0	3
Parole	4	85
Provincial Matter	0	26
Court Decision	0	12
Sub-total	140	<u>2,329</u>
Total		<u>2,469</u>

TABLE B
COMPLAINTS — BY MONTH

Pending from previous year	140
----------------------------	-----

1986

June	162
July	136
August	103
September	188
October	227
November	327
December	132

1987

January	222
February	181
March	207
April	252
May	192
	<hr/>
	2,469

TABLE C
COMPLAINTS — BY REGION

	<u>Pacific Region</u>								<u>Prairie Region</u>							
	Ferndale	Kent	Matsqui	Mission	Mountain	Psychiatric Centre	William Head	Other	Bowden	Drumheller	Edmonton	Saskatchewan	Saskatchewan Farm Annex	Psychiatric Centre	Stony Mountain	Other
1986																
June					1	4	1		32	5	1	53	1			1
July		3	2	2			2		27	16	10	8			6	
August		1	4			1	2		7	5	4	10			5	
September		15	21		2	1	1		10	11	24	16		3		
October		3	4				1		15	1	2	11			24	1
November		7		16	11	26	14	1	36	1	8	6		1	3	4
December				3	5	3	4		10	1		18			19	1
1987																
January		32		1	10	2	2		15	14	6	15		2	1	1
February	3	7	16	3	1	5			3		3	13	4	3	1	
March		2	4	1		3	1	2	9	1	13	10		4	7	1
April	7	5	7	13	1	10	4	1	9	5	4	17	1	6	3	1
May		8	1	2	2	4	1		6	1	3	2		4	2	
Sub-total	10	83	59	41	33	59	33	4	179	61	78	179	6	23	71	10
Total	2329															

**Ontario
Region**

**Quebec
Region**

**Atlantic
Region**

Bath	Beaver Creek	Collins Bay	Frontenac	Joyceville	Kingston	Millhaven	Pittsburg	Prison for women	Warkworth	Other	Archambault	Cowansville	Donnacona	Drummond	Federal Training Centre	Laval	La Macaza	Leclerc	Montée St-François	Ste-Anne-des-Plaines	Other	Dorchester	Springhill	Westmorland	Renous	Other
1	4	2	5	12	3	2	1	11	1	1	1	1	1	1	12	12	6	1	2	6	1	2	1			
1	2	7	8	6	6	6	5		1	1	1	1	1	1	5	5	1	7	3	3	3	3	1			
1	6	16	8	6	4	2	1	4	3	2	1	6		3	2	3	3	5	1	4	3	3	1			
13	7	9	9	9	5	8	2	1	6		1	6		3	2	3	3	1	2	4	3	1	2		1	
4	4	3	9	13	8	5	4	7	1	10	9	15	10	9	15	15	3	39	1	4	3	21	8	2		
4	5	2	9	1	6	71	2	6	2	2	6		2	5	10	10	12	12	1	1	2	15	33			
			17	3	4	10	3	4	3	1	3	1	1	1	8	8	4	4	1	1	7	2				
1	5	9	13	21	14	4	17	1	1	2	4	8	3	9	9	9	3	3	4	4	6	2				
1	3	4	12	2	9	71		1	1	6	9	7	6	2	1	1	5	3	3	2	4	2	1			
12	3	2	3	13	13	22		20	45	6	2	13	2	1	2	1	1	1	1	1	4	1				
1	3	4	11	39	4	3	2	12	2	3	1	3	13	9	9	1	15	1	23	1	3	1				
3	9	48	21	69	156	85	3	60	239	22	74	70	21	56	57	84	18	85	7	55	10	79	61	5	1	1

TABLE D**COMPLAINTS AND INMATE POPULATION—BY REGION**

<u>Region</u>	<u>Complaints</u>	<u>Inmate Population⁽¹⁾</u>
Pacific	322	1 766
Prairie	607	2 200
Ontario	715	3 409
Quebec	537	3 539
Maritimes	<u>148</u>	<u>1 086</u>
TOTAL	2,329	12,000

⁽¹⁾ The inmate population figures were provided by The Correctional Service of Canada and are those for the period ending 19 May, 1987

TABLE E

INSTITUTIONAL VISITS

Multi-level	NUMBER OF VISITS
Kingston Penitentiary	13
Prison for Women	7
Regional Psychiatric Centre, Prairies	5
Regional Psychiatric Centre, Pacific	4
Saskatchewan Penitentiary	13
Sub-total	42
S6 and S7	
Archambault	10
Donnacona	3
Dorchester	7
Edmonton	4
Kent	3
Laval	10
Millhaven	14
Renous	1
Sub-total	52
S3, S4 and S5	
Bowden	8
Collins Bay	8
Cowansville	4
Drumheller	4
Drummond	4
Federal Training Centre	8
Joyceville	8
La Macaza	1
Leclerc	10
Matsqui	6
Mission	3
Mountain	2
Springhill	4
Stony Mountain	7
Warkworth	14
William Head	1
Sub-total	92

TABLE E *(continued)*
INSTITUTIONAL VISITS

	NUMBER OF VISITS
<u>S1 and S2</u>	
Bath	1
Beaver Creek	2
Ferndale	1
Frontenac	3
Montée St-François	3
Pittsburgh	1
Saskatchewan Farm	2
Ste-Anne-des-Plaines	7
Sand River	1
Westmorland	1
Sub-total	<u>22</u>
Total	<u>156</u>

TABLE F
INMATE INTERVIEWS

<u>MONTH</u>	NUMBER OF INTERVIEWS
June	98
July	66
August	48
September	108
October	137
November	221
December	95
January	106
February	131
March	112
April	126
May	81
Total	<u>1,329</u>

TABLE G
DISPOSITION OF COMPLAINTS

<u>Action</u>	<u>NUMBER</u>
Pending	257
Declined	
a) Not within mandate	111
b) Premature	566
c) Not justified	418
Withdrawn	295
Assistance, advice or referral given	621
Resolved	143
Unable to resolve	58
Total	2,469

TABLE H**COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH — BY CATEGORY**

<u>CATEGORY</u>	<u>RESOLVED</u>	<u>ASSISTANCE GIVEN</u>
Cell Effects	8	17
Claims	7	17
Diet/Food	5	16
Discipline	5	19
Dissociation	5	30
Education	1	4
Financial Matter	12	32
Grievance Procedure	2	27
Hobbycraft	1	0
Information on File	18	13
Medical	6	58
Request for Information	3	30
Programs	5	19
Sentence Administration	1	23
Staff	3	24
Temporary Absence	3	23
Transfer	23	106
Use of Force	0	3
Visits and Correspondence	20	60
Work Placement	4	4
Cell Placement	0	5
Discrimination	1	3
Other	<u>9</u>	<u>65</u>
<u>Outside terms of reference</u>		
Court Procedures	0	0
Parole	1	21
Provincial Matter	<u>0</u>	<u>2</u>
Total	143	621

RECOMMENDATIONS



RECOMMENDATIONS FOR 1986-87

The addressing of issues referred to the office of the Commissioner of Corrections this year has been in my opinion characterized by excessive delays, an absence of thorough objective review and a reluctance to make decisions. This is in contrast generally to the response received from the institutional and regional authorities and I take this opportunity to express my appreciation to the Wardens, Regional Deputy Commissioners and their staff for their cooperation during this reporting year.

The following are those areas of concern brought to the attention of the Commissioner's office during this reporting year. Although all the details might not be given in this report, the Commissioner of Corrections has been supplied with all relevant documentation and the specifics of each issue.

1. Transfers

Administrative decisions with respect to transfers continue to generate, as is shown in Table A, a large number of complaints. The vast majority of these concerns are dealt with at the institutional and Regional Headquarters level. Briefly outlined are those transfer issues referred to the Commissioner's office.

A) *Involuntary Transfer From the Pacific Region*

In September of 1986 a decision had been taken to involuntarily transfer some 30 inmates from British Columbia to the Ontario region to aid in alleviating the overcrowding within the protective custody units at Kent and Matsqui institutions. An investigation was initiated prior to the proposed transfer date which clearly indicated that:

- i) the inmates scheduled for transfer were, in the majority of cases, British Columbia residents who would have been adversely affected by a move away from their families, and
- ii) the relevant documentation relating to these transfers, including the offenders' rebuttal, was not reviewed by the appropriate decision-making authority in advance of the final decision being made.

The results of our investigation were communicated to the Commissioner by telephone due to the time frames involved and followed up with a letter dated *September 23, 1986* detailing again the results of our investigation and recommending:

- a) That the Correctional Service cease the practice of involuntary inter-regional transfers to compensate for overcrowding, and**
- b) That all involuntary inter-regional transfers be reviewed by the Commissioner's office prior to implementation.**

These transfers were subsequently withdrawn by the Correctional Service as a result of a court injunction.

The Commissioner in a letter dated *November 25, 1986* rejected my recommendation stating that "Given our decentralization of authority, and given the existing procedures for transfer, I am confident that the Deputy Commissioners will manage the necessary transfers effectively and humanely."

In November 1986 seventeen offenders were transferred involuntarily from Archambault Institution, many of them inter-regionally. Our investigation again indicated that the Service's duty to act fairly was at question in a number of these cases.

I remain of the opinion that involuntary inter-regional transfers should be reviewed by the office of the Commissioner in advance of their implementation to ensure fairness, and that such transfers for the purpose of alleviating overcrowding should cease.

B) *Transfers to Special Handling Units*

I wrote to the Commissioner on *September 23, 1986* following our review of a Special Handling Unit placement decision which I found lacking in fairness, and recommended that he review the decision taken by the Regional Deputy Commissioner.

The Commissioner's reply, received *November 28, 1986*, stated:

"In response to your recommendation that a review of the Deputy Commissioner's decision be undertaken the case was reviewed by the Regional S-7 Committee on October 29, 1986. The recommendation that (the inmate) remain in S-7 was approved by the Deputy Commissioner..."

The Commissioner's office was contacted following receipt of this response and informed that in our opinion the referral of this case back to the initial decision-maker for review did not constitute an adequate, independent review of the decision in question. This position was reinforced during my meeting with the Commissioner *January 30, 1987* with a further request for a thorough, independent review of the Special Handling Unit placement decision.

On *March 30, 1987* a memorandum was received from the Director of Inmate Affairs stating,

"It was conceded at the January meeting that the Commissioner's letter to Mr. Stewart of 86-11-20 should have more clearly established that the Commissioner personally reviewed the decision, which in fact was the case."

The handling of this case does not leave me confident that independent, thorough and timely reviews are being undertaken by the Commissioner on matters referred to his attention.

C) *Special Handling Unit Decision-Making*

The Correctional Service's decentralization process included the dissolving of the National Special Handling Unit Review Committee in early 1986. Part of this Committee's mandate, to establish tentative dates for SHU inmate transfers to maximum security institutions, was taken over by the five Regional Deputy Commissioners.

In May and June of 1986 our office was approached by both staff and inmates at the SHU facility at Saskatchewan Penitentiary expressing concern over the apparent ineffectiveness of the current decentralized decision-making process in responding to the tentative dates previously established by the National Committee.

Following a review of the matter I wrote the Commissioner on *June 10, 1986* detailing the cases of those inmates whose tentative transfer dates had passed and recommended:

- a) That immediate action be taken by the Commissioner of Corrections to review the delays and denials that have occurred in the case of each inmate so named and that previous commitments made by the Correctional Service be honored without delay, and**

- b) That an immediate review be undertaken of the decentralized decision-making process for Phase IV placements (transfers out of SHU to maximum security institutions) to ensure that decisions are made in a fair and timely manner.**

The Commissioner responded in a letter dated *July 16, 1986* addressing the individual cases identified, stating:

"That in terms of the decision-making process, the policy and associated mechanisms were reviewed at the recent Senior Management Committee meeting and further input is expected over the next two weeks. Changes to the process in order to ensure fair and equitable decisions, while maintaining the security of our maximum security institutions, will be implemented as expeditiously as possible."

A memorandum dated *October 1, 1986* was received from the office of the Commissioner stating in part:

"In order to alleviate problems experienced in the recent past in terms of Phase IV placements, following consultation with regional Deputy Commissioners, the attached document will be discussed at the November SMC."

On *November 12, 1986* I wrote to the Commissioner saying:

"With respect to the issue of the S-7 decision-making process, the policy and associated mechanisms, I look forward to being informed of the changes to ensure fair and equitable decisions."

I received a response from the Commissioner dated *January 8, 1987* saying:

"With respect to the general issue of the S-7 decision-making process, once consultation with the field has taken place and SMC has reviewed recommendations, I will be pleased to discuss this topic with you. This should take place after the March SMC."

The matter was reviewed with the Commissioner during our *January 30, 1987* meeting, and on *March 30, 1987* a memorandum was received from the Director of Inmate Affairs stating that:

"It is my understanding that, further to the January SMC, the former SHU policy will be abolished and replaced by amendments to Commissioner's Directives on Classification of Institutions and Transfer of Inmates, effective May 1, 1987."

The SHU's or High Maximum Security Institutions have to be seen as a national program directed by clear national policy and operational guidelines. The existing Commissioner's Directives referred to by the Director of Inmate Affairs provide no national direction for the operation of these units or assurance of fair and equitable decision-making in relation to offender placements.

As of the end of this reporting period it has been nearly a year since my recommendation of *June 1986*, and the Correctional Service has no identifiable national policy relating to the operation of their High Maximum Security Institutions.

D) *Exchange of Service Agreement (Alberta)*

The Government of Canada and the Government of the Province of Alberta entered into an agreement allowing for the transfer of offenders between the two jurisdictions.

Within the Agreement at page 5, section 3, entitled *Notification of Offender Covered by the Present Agreement*, it states:

"Canada and Alberta agree to notify, at least forty-eight (48) hours in advance, all offenders in their respective custody who are subject to transfer, of the date, destination and reasons for transfer."

The Commissioner's Directive No. 540 on transfers in paragraph 24 further states:

"In developing guidelines and procedures related to inter-jurisdictional transfers, regions should ensure that the 'duty to act fairly' is adhered to, such as prior notification to an inmate who is being transferred between jurisdictions, noting in writing an inmate's concerns and taking appropriate action."

This office received a complaint from an offender who was transferred from the provincial to the federal jurisdiction claiming that no notification as to the reasons for the transfer were provided. A review of the documentation used to facilitate this transfer was undertaken resulting in no evidence being found that notification had been provided. It was noted as well that there were eight inmates presently housed in federal institutions within the Prairie Region who had been transferred from provincial jurisdiction.

The matter was referred to the office of the Commissioner *April 23, 1987* with copies of the transfer documentation relevant to the case at question, noting that seven other inmates appeared to be in a similar situation, and requesting that a review be undertaken of present practices with respect to inter-jurisdictional transfers to ensure that the notification procedures of the Agreement were being met.

A response was received *May 14, 1987* saying that it was the responsibility of the Alberta Solicitor General to notify the inmates in question and as such the Correctional Service was not prepared to take any action.

Under the terms of the Agreement there is a responsibility that prior to an inter-jurisdictional transfer, the inmate be informed of the reasons for the transfer. Given that the Correctional Service of Canada is a party to this Agreement and is accepting inmates transferred from the province, I find its position on this matter totally deficient. The issue is being pursued.

E) *Involuntary Transfer Notification*

I received a complaint from an offender who had been involuntarily transferred from a security level 3 institution to a security level 6 institution. The area of concern centered on the fact that prior to the transfer decision, as called for by the Directive, the offender had been provided with notification recommending him for a transfer to a security level 4 institution. The offender in this case chose not to enter a rebuttal to that recommendation. However, a subsequent decision was taken that he be transferred to a security level 6 institution.

Following my review of this case with the Regional Deputy Commissioner involved, I referred the matter to the Commissioner *May 21, 1987* with a recommendation that in those instances where the decision-making authority at Regional Headquarters is considering an institution of a higher security level than the one identified on the inmate notification, that a further notification should be issued. To do otherwise is to effectively negate the purpose of the notification and to place at question the fairness of the decision taken. As of this reporting date a response has not yet been received. Again, the matter will be pursued.

F) Identification of Incompatibles

My office received a number of complaints from offenders segregated for their own protection concerning the Correctional Service's practice of not acting on transfer requests until the offender identified his or her incompatibles.

My concern with this practice was two fold:

- 1) the offender, by divulging the names of his incompatibles, could well be placing himself in greater danger, and
- 2) the veracity of the information received under these circumstances has to be seen as open to question.

This issue was reviewed with the Commissioner during our *January 30, 1987* meeting and followed by a letter *February 4, 1987* recommending that the practice of requiring incompatibles to be named as a prerequisite for transfer be reviewed and a national direction on this matter be issued.

The Commissioner responded *April 9, 1987* rejecting my recommendation and stating:

"It is conceded that the issue is difficult and that insistence on the disclosure policy does have the potential for an increased threat against the victim; however, I believe that in the long run it is more effective to insist on disclosure at the first instance of conflict. We may then take such measures as deemed appropriate to deal with both the victim and the assailant. The nature of this action must be carefully judged in each instance. I agree with you that the need to assess the veracity of all information brought forward through disclosure is of the utmost importance."

The issue was further discussed with the Commissioner at our meeting in *May 1987*. At that time I pointed out to him that our concern was not with requesting disclosure "at first instance", but rather with those inmates who continued to refuse to identify their incompatibles which resulted in their long term segregation placement due to the Service's no transfer policy.

I will continue to entertain individual complaints against this policy and in those instances where I find the application of the policy unreasonable, referral will be made to the appropriate decision-making authority for review.

Involuntary transfers have a significant impact upon the individual inmate's period of incarceration. In making these decisions it is imperative that the decision-maker ensure that the information upon which the decision is based is accurate and that it is given due consideration. I have noted through my review of transfer decision-making within the Correctional Service that in far too many instances the summary reports considered by the authority are less than accurate and there is often scant evidence that the offender's rebuttal has been given reasonable consideration. As such, I am recommending for your consideration, Mr. Minister:

That a national directive be issued emphasizing the importance of addressing the offender's rebuttal in reaching a decision and that source documentation, rather than summary documentation, be reviewed by the decision-making authority in reaching a decision.

2. Correctional Service Internal Investigations

Two major inquiries were undertaken by this office into incidents involving the use of force in August and November of 1986. During the course of these inquiries, the Correctional Service's internal investigation reports were thoroughly reviewed. In both instances the internal investigations were found to be incomplete and lacking in objectivity, and the subsequent reviews of the investigation reports conducted by Regional Headquarters and National Headquarters authorities were in my opinion nothing more than a rubber stamping process.

The results of our inquiries, along with the fact that the Correctional Service had no clear national policy concerning internal investigations, was brought to the attention of the Commissioner. The Commissioner acknowledged the inadequacies of the Correctional Service's internal investigations and indicated that a national direction on investigations would be forthcoming. Further investigations incorporating the results of our inquiries were subsequently initiated into the two incidents by the Correctional Service resulting in findings and recommendations considerably more reflective of the incidents in question.

The absence of a national policy in this area was again reviewed with the Commissioner at a meeting *January 30, 1987* and followed up with a letter *February 7, 1987* noting that the revised policy documents, including Commissioner's Directive issued *January 1, 1987*, are silent on the issue of internal investigations. In a letter dated *March 30, 1987* from the Director of Inmate Affairs we were informed that there will be a Commissioner's Directive on investigations and that the matter is presently under review. As of this reporting date there is no national policy on internal investigations.

3. Correctional Service Internal Audits

As with the above noted issue concerning the absence of a national policy on investigations, the revised policy documentation issued *January 1, 1987*, is silent on the matter of internal audits, although it is listed in the Subject Classification Index to the Commissioner's Directives.

The absence of a national direction in this area was reviewed with the Commissioner at a meeting *January 30, 1987* and followed up with a letter to his office *February 7, 1987*.

As of this reporting date, there remains no national policy to ensure the timely, systematic, independent review and appraisal of Correctional Service operations.

4. Correctional Service Guidelines and Manuals

I was provided in June of 1986 with a "policy directives completion schedule" which indicated that the appropriate manuals and operational guidelines necessary to supplement the revised policy documents would be published in advance of *January 1, 1987*.

I discussed with the Commissioner *January 30, 1987* the absence of these supplementary documents and followed this up with correspondence to his office *February 7, 1987*. On *March 30, 1987* we received correspondence from the Director of Inmate Affairs stating that the issue was too broad to summarize in a memorandum and offering to brief us on the issue. A subsequent meeting was held with my Director of Investigations with little concrete information being received as to the status of this material. On *May 8, 1987* further correspondence was received from the Director of Inmate Affairs saying the "desired status of Guidelines and Operational Manuals is being reviewed." As of this reporting date no further information has been received.

In my last Annual Report I expressed concern, not with the concept of decentralization, but with the rather laissez-faire manner in which the Correctional Service was approaching its implementation. It was my feeling at the time that for decentralization to be effective there was a need for clear national direction against which to balance and measure regional diversities. I was not at that time, and I am not now, advocating a return to the over-regulation of the past but I do believe that without national direction on issues such as programming requirements and decision-making processes there is a very real risk of unreasonable inconsistencies developing in areas which directly impact upon individual inmates.

A review of the Subject Classification Index for the Commissioner's Directives issued January 1, 1987 indicates that nearly half of the subject areas have no corresponding Commissioner's Directive. I also have concerns that at the same time as national regulations are being loosened, the two bodies at National Headquarters which held over all responsibility for the reviewing of inmate complaints and field operations have been measurably reduced in size and scope of mandate.

5. Health Care and Use of Force

As a result of the inquiries noted in item two of this report, I recommended to the Commissioner on *November 12, 1986*:

- a) That health care staff attend immediately following the use of force on an inmate,**
- b) That a report be submitted to the Warden, and**
- c) That there be appropriate follow up attendance when deemed appropriate by health care staff.**

The Commissioner responded by letter *January 15, 1987* rejecting my recommendation, saying that he could not "agree with the principle of having health care staff monitor and supervise the activities of custodial staff." The Commissioner went on to say that in his view existing policies and practices are adequate. During the course of our inquiries we had noted incidents where force, including gas, restraint equipment and a fire hose, had been used on inmates with no evidence of health care attendance following its use. All of these incidents took place in the segregation/dissociation areas of the institutions where inmate access to staff, other than custodial staff, is severely limited.

I reviewed this matter with the Commissioner during our *January 30, 1987* meeting pointing out that I could not accept the rationale put forth in rejecting my recommendation. I received a commitment from the Commissioner at that time that a further review of the matter would be undertaken.

We received correspondence from the Director of Inmate Affairs *March 30, 1987* saying that the whole issue was being re-examined and a further memorandum *May 8, 1987* stated that the matter was still under review.

I find the Service's position on this matter indefensible. I did not recommend as suggested by the Commissioner in his rejection of my recommendation that health care staff monitor and supervise the activities of the security staff. I recommended that health care staff attend following the use of force as health care professionals for the purposes of ensuring that either the force used did not cause any injury to the inmate or if there was injury, that first aid be administered. If the attendance of health care staff in that capacity causes concern to security or a reluctance on the part of health care staff, then there is clearly a problem which should be rectified by specific directives.

As of this reporting date I have yet to see the results of the Commissioner's review on this matter, although it is interesting to note that one of the investigations directed by the Commissioner following our inquiry came forth with a similar recommendation regarding health care and the use of force. I would urge you, Mr. Minister, to review this most pressing issue in order to alleviate the present denial of basic rights.

6. Claims Against the Crown

I commented in my last annual report on the excessive delays in the processing of claims appeals at National Headquarters and my concern with the thoroughness and objectivity of the reviews undertaken in reaching these decisions. Unfortunately these concerns remain.

- a) I received a complaint from an inmate in *August of 1986* saying that it had taken more than a year from the filing of his claim to receive a response on his appeal. The subsequent inquiry revealed the following:
 - the claim was submitted in *February, 1985* and an investigation was initiated by the Correctional Service. The claim was denied by the Regional Deputy Commissioner in *April, 1985*.
 - an appeal against the claim decision was filed with the Commissioner *May 28, 1985*.
 - a memorandum was sent to the Regional Deputy Commissioner *July 5, 1985* stating, "Please find attached a copy of the Commissioner's decision on an inmate appeal." The attached decision sheet dated *July 4, 1985* upheld the inmate's appeal of the Deputy Commissioner's decision.
 - on *July 10, 1985* the Regional Deputy Commissioner wrote back to National Headquarters saying he did not agree with the decision and requesting a further review. The Commissioner's decision of *July 4, 1985* was never forwarded to the inmate.
 - between *July of 1985* and *March of 1986* there was a series of communications between the Inspector General, Inmate Affairs, Legal Services and the Regional Deputy Commissioner attempting to reach a resolution.
 - this eight months of internal haggling culminated in a memorandum from the Commissioner to the Regional Deputy Commissioner *March 26, 1986* stating, "I wish to state at the outset that the final disposition of this case rests with you."
 - as the final disposition of this case did not rest with the Regional Deputy Commissioner since it was his decision which was under appeal, the case was referred back to National Headquarters. The Commissioner on *April 28, 1986*, fourteen months after the submission of the claim, denied the appeal.

As an initial follow up to our inquiry the Executive Secretary to the Commissioner was asked why the case had been referred by the Commissioner back to the Regional Deputy Commissioner for a decision. In response to this query we were informed:

"These cases were dealt with at a time when the Carson Report recommending decentralization and delegation of authority to the operational level had recently been issued, and every effort was being made to comply with its recommendations. It is on that basis that the Commissioner on March 26, 1986, asked the Deputy Commissioner to review and make the decision. However, it was found that policy on grievances and appeals against the denial of claims against the Crown required a NHQ signature at the third level. Consequently, the Commissioner responded to the appeals on April 28, 1986."

The above sequence of events indicates not only a clear disregard on the part of the Correctional Service for their own time frames in processing claims and appeals but as well places in question their perception of fairness in the decision-making process.

Our inquiry into this case also indicated that:

- i) the initial investigation into the claim failed to address the information provided by the offender in support of his claim,
- ii) the information in the investigation indicated a clear violation by Correctional Service staff of their own internal directives, and
- iii) the Commissioner's denial of the appeal failed to address either of the above.

I wrote the Commissioner *December 21, 1986* specifically detailing the results of our inquiry, recommending that a further review be undertaken. The Commissioner responded *January 16, 1987* saying he saw no reason to change his initial decision. However he failed to address any of the issues raised in my letter of *December 21, 1986*.

During my meeting with the Commissioner *January 30, 1987* this matter was raised and a commitment received from the Commissioner to further review the case and respond to the points raised by my inquiry.

As of the reporting date no further information has been received from the Commissioner on this matter.

- b) I was contacted by another offender in *December of 1986* saying that he had submitted a claim against the Crown in *May of 1985* and had yet to receive a response.

Our inquiry confirmed his statement and as well, indicated that his claim had never shown up on the *Commissioner's Quarterly Report; Inmate Claims Which Remain Unsettled After 90 Days*, which was to be the vehicle through which excessive delays were to be curtailed.

A letter was sent to the office of the Commissioner *February 7, 1987* asking why the subject's claim had not been recorded on the Quarterly Report and requesting action on settling the subject's *May 1985* claim. A memorandum was received *March 30, 1987* from the Director of Inmate Affairs saying that the subject's claim was settled *February 25, 1987*, nineteen months after its filing. It was as well acknowledged that the monitoring process for unsettled claims was less than reliable and the control aspect for claims was under review. A further memorandum was received from the Director of Inmate Affairs *May 8, 1987* again indicating that the control framework for claims was still under review. As of this reporting date no further information has been received.

The above cases certainly highlight the reasons for the continuing concerns this office has for the management of the claims process and the fairness of the decisions being rendered.

7. Access to and Correction of File Information

This office received, as is indicated in Table A of this report, a significant number of complaints concerning file misinformation. The review of these complaints indicated that in the majority of cases the information in question was contained in a document that the offender had access to generally through the co-signing of Case Management Reports. The position of the Service in responding to these complaints was to have the offender formally request the document under the provisions of the Privacy Act and if corrections were needed, to again formally make such a request.

It seemed less than reasonable to require an offender to formally request access to a document already seen and as such the matter was reviewed with the office of the Commissioner in *October, 1986*. In correspondence back to this office on *November 28, 1986* we were advised that:

"A verification with both the Privacy Co-ordinator and our Legal Services has confirmed that CSC's position in having the inmate request the documents, even though he co-signed them, through Access to Information is sound."

I felt that the Service's position on the matter was considerably less than sound and referred the issue to the Privacy Commissioner for his comments. A letter was received from that official *December 23, 1986* indicating support for the providing of informal access to these documents and his position was formally restated in his Annual Report.

The issue, including the position of the Privacy Commissioner, was reviewed with the Commissioner during our meeting of *January 30, 1987*. Following this meeting a letter was forwarded to the Commissioner's office *February 17, 1987* recommending:

- a) That the Correctional Service establish procedures which afford inmates reasonable access to file material already seen, and**
- b) Provide an avenue through which they can request corrections of such file information.**

Although correspondence related to this matter has been received from the Director of Inmate Affairs, as of this reporting date the substance of the above recommendation has not been addressed.

The Correctional Service, like all agencies of the Federal Government, has a responsibility enunciated in Section 6(2) of the Privacy Act to ensure that personal information used for administrative purposes is as accurate, up-to-date and complete as possible. The Correctional Service cannot meet this responsibility if it fails to afford inmates reasonable access to file material already seen and provide an avenue through which requested corrections to this material can be addressed. I will continue to pursue this matter.

8. Commissioner's Directive 575: Interception of Conversations of Inmates

I noted during the course of our review of Commissioner's Directive 575, issued *January 1, 1987*, a number of errors with respect to Criminal Code references relating to judicial authorization and the delegation of authority to intercept communications.

These errors were reviewed with the Correctional Service's senior counsel *February 4, 1987*. Subsequent to this review a memorandum was sent from Legal Services to Offender Policy Program and Development dated *February 6, 1987* stating in part:

"I am bringing these matters to your attention so that you can take appropriate action to amend the Commissioner's Directive."

The matter was followed up with a letter to the Commissioner's office *February 16, 1987* requesting that we be advised when the appropriate amendments had been made. Correspondence was received from the Director of Inmate Affairs *March 30, 1987* saying:

"That CSC's policy on the interception of conversations was in need of major revisions...the new CD is supposed to be ready for promulgation and we will inform you as soon as it is out."

To assist in this "major revision" my Director of Investigations agreed to meet with Correctional Service officials. Further correspondence was received from the Director of Inmate Affairs *May 5, 1987* indicating that such a meeting would be useful.

As of this reporting date no meeting has taken place and more importantly, Commissioner's Directive 575 remains unamended.

9. Visitor Application Decision Form

A number of complaints during the course of the reporting year have been received from relatives and friends of offenders who have been denied visiting privileges at Correctional Service institutions.

In one case the information upon which the denial was based was claimed by the applicant to be in error. An inquiry was undertaken, the individual's claim was confirmed and eventually, following our intervention, visiting privileges were extended.

A review of these complaints indicated two problem areas within Correctional Service's Visitor Application Decision Form. First, there is no identified avenue of redress offered the applicant and second, the reasons provided are insufficient in detail to afford the applicant the opportunity for reasonable comment. As such, denied applicants are contacting this office requesting specifics as to the reasons for the denial and a review of the decision taken.

The matter was referred to the Commissioner of Corrections for his review on *February 7, 1987* with a recommendation that the form be amended. The matter was further reviewed at a meeting *April 8, 1987* between his Executive Secretary and my Director of Investigations. Correspondence was received from the Director of Inmate Affairs *May 8, 1987* informing us that amendments to the form were being proposed to Offender Management staff and that field staff would also be consulted.

I seriously question, in a matter such as this, the need for formal proposals and consultations within Correctional Service prior to action being taken. I would expect, if there are no identified concerns with a legitimate recommendation, that the Commissioner's office should take immediate action. As of this reporting date the form in question remains unamended.

10. Inmate Access to Disciplinary Tapes

The office received complaints from two inmates in separate institutions claiming that their requests for access to the tape recording of their disciplinary hearing had been denied. Both inmates were in the process of appealing their disciplinary convictions to the Federal Court.

The issue was directed to the attention of the Commissioner's Executive Secretary *February 16, 1987* requesting a clarification of the Service's policy on this matter. Correspondence was received from the Director of Inmate Affairs *March 30, 1987* stating that the Correctional Service's position was that inmates are entitled to have access to the tapes and more specific information on the subject was being processed. Further correspondence was received on *May 11, 1987* restating the position enunciated by the Director of Inmate Affairs and saying that consultation was presently underway with the Director General, Correctional Operations to determine the feasibility of including the informal access to disciplinary tapes in the Guidelines on Information Sharing.

The Information Sharing Guidelines have been published and there is no reference to the issue of inmate access to disciplinary tapes. An informal check with a number of institutions indicated quite clearly that line staff are not aware of the inmate's right to access and I suggest the Service would be well advised to issue a direction on this matter.

The two inmates who registered complaints with this office received access to their disciplinary tapes as a result of our follow up on the matter.

ISSUES OUTSTANDING FROM PREVIOUS ANNUAL REPORT

A number of issues identified in my last annual report have not been resolved to the satisfaction of the complainants. Below is a brief detailing of these issues and I bring them to your attention, Mr. Minister, to indicate their present status.

1. National Prison Justice Day

Annually some inmates and human rights organizations observe a day called National Prison Justice Day in memory of those offenders who have died while in prison. Within the institutions the day is characterized by work stoppages and the refusal of meals and is supported in varying degrees at penitentiaries across the country.

Correctional Service's response to this day has been inconsistent. In some institutions the inmates are simply not paid if they refuse to work while at others the inmates are issued Performance Notices affecting their earned remission, or charged with refusing to work.

As a result of this inconsistency and the significance of the day to the inmate population I recommended on *March 6, 1986*:

- a) That the Correctional Service review its policy with respect to National Prison Justice Day; and**
- b) That regulations pertaining to the failure to report to place of work, other than pay, be waived for this day.**

Following the publication of my last Annual Report the Commissioner indicated "that the matter would be discussed by the Senior Management Committee with a view to establishing a Service-wide procedure in handling work stoppages on National Prison Justice Day."

As of this reporting date, no national policy has been forthcoming.

2. Purchase of Computers

This office's involvement in the computer issue dates back to 1984. Prior to *November of 1984* inmates were allowed to purchase computers. Commencing in November of 1984 the Correctional Service began a review of its policy in this area and refused to authorize any further inmate purchases of computers. This change of direction created an obvious discrepancy in terms of inmate access to computers and as well, impacted upon those inmates who had computers because additions or replacements to existing equipment were not being allowed.

I wrote the Inspector General *February 14, 1985* asking if the Correctional Service was now in a position, as a result of their *November 1984* review, to issue a clear policy statement on this matter. No such statement was forthcoming. I met with the Commissioner in *September, 1985* and was informed that a new draft policy had been circulated and that a final directive would be issued shortly. A further six months passed with no evidence of a directive although further assurance was received that the draft directive was still being circulated.

The issuing of the revised Commissioner's Directives *January 1, 1987*, rather than identifying a national policy in this area, has delegated the decision with respect to inmate-owned computers to the five Regional Deputy Commissioners. The Service's position on this matter has done nothing to alleviate the above noted discrepancies and in fact, has compounded the situation in that some regions have placed a ban on inmate-owned computers, while another region is authorizing such purchases.

I have further reviewed this matter with the Commissioner and I will be formally recommending that the decision taken with respect to inmate-owned computers be based on the individual needs of the inmate and the accessibility to computers at the institution in question. This is basically what the Service's policy was prior to November of 1984.

4. Inmate Access to Telephones

On *April 1, 1985* I recommended:

That the Correctional Service review its inmate access to telephones policy in all institutions to ensure reasonable and equitable access as called for by the Commissioner's Directive.

Subsequent to the issuing of my 1984/85 Annual Report the Commissioner wrote to the Regional Deputy Commissioners requesting that Institutional Standing Orders be developed which reflected the Service's policy of reasonable and equitable access; no such development occurred.

In a letter dated *February 21, 1986* the Commissioner stated, "I am satisfied that inmates generally have access to telephones as per policy." The difficulty with this position is that the Commissioner's Directive in effect at the time stated only that inmates were to be afforded reasonable and equitable access to telephones. There was no indication within the Directive as to what constitutes reasonable and equitable access and as such there was really no national policy in this area. Without a national policy I fail to see what the Commissioner measured present operations against to conclude that inmates had reasonable and equitable access to telephones.

On *January 1, 1987* CD 600-4-04.2 entitled *Telephone Communication by Inmates* was revoked and the new directives system put in place with the issue of inmate telephone communication being addressed by a single paragraph in CD 085 which reads:

"Institutions shall provide inmates with reasonable access to telephones while giving due consideration to the privacy of the inmate's conversation."

I do not believe that such a generic statement can be seen as a policy and suggest that the Correctional Service develop a national policy inclusive of a definition of what constitutes reasonable access and ensure that present institutional operations conform to that policy.

3. Double Bunking in Segregation

I recommended *June 21, 1984*:

That the Correctional Service cease immediately the practice of double bunking in segregation and dissociation areas.

In my 1984/85 Annual Report I detailed the reasons for this recommendation and noted that at the time of the recommendation 124 inmates were double-bunked in segregation areas and that the number had increased to 198 by *January, 1985*.

In my 1985/86 Annual Report I noted that the practice of double bunking in segregation and dissociation areas continued and that as of the end of May 1986 the numbers had doubled since my recommendation, to 248. During this same time period total double bunked figures went from 944 in May of 1984 to 764 in May 1986, a decrease of 180. During the course of this reporting year the Correctional Service stopped, in their Monthly Accommodation Reports, identifying the cell locations of those inmates double bunked. I do know that in April of this year there were in excess of 60 administrative segregation protective custody inmates double bunked at Kent Institution, while the general population area at the same institution showed 26 vacant cells.

The continued double bunking of an inmate population which has limited access to the privileges, amenities and programming available to the general population and is confined for the majority of the day is, to my mind, inhumane and I again put forth my recommendation that CSC *cease the practice of double bunking in Administrative Segregation, protective custody areas.*

Appendix A

P.C. 1977-3209

Certified to be a true copy of a Meeting of the
Committee of the Privy Council, approved by
His Excellency the Governor General on
the 15 November, 1977

WHEREAS the Solicitor General of Canada reports as follows:

That, as a result of the resignation of Miss Inger Hansen from the position of Correctional Investigator as of October 1, 1977 the temporary appointment of Mr. Brian McNally of Ottawa to the position of Correctional Investigator was made by Order in Council P.C. 1977-2801 on 29th September 1977; and

That, in order to meet the demands of the Office of the Correctional Investigator, it is advisable to proceed to make a permanent appointment to the position as quickly as possible.

Therefore, the Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Solicitor General of Canada advise that the temporary appointment of Mr. Brian McNally to the position of Correctional Investigator be terminated and pursuant to Part II of the *Inquiries Act* Mr. Ronald L. Stewart of the City of Ottawa be appointed as a Commissioner, to be known as the Correctional Investigator to investigate, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada, or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the *Penitentiary Act*, and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, other than problems raised on complaint

- (a) concerning any subject matter or condition that ceased to be the subject of complaint more than one year before the lodging of the complaint with the Commissioner,
- (b) where the person complaining has not, in the opinion of the Commissioner, taken all reasonable steps to exhaust available legal or administrative remedies, or
- (c) concerning any subject matters or conditions falling under the responsibility of the Solicitor General of Canada that extend to and encompass the preparation of material for consideration of the National Parole Board.

and the Commissioner need not investigate if

- (d) the subject matter has previously been investigated, or
- (e) in the opinion of the Commissioner, a person has no valid interest in the matter.

The said Committee further advise that a Commission do issue to the said Commissioner, and

1. that the Commissioner be appointed at pleasure;

2. that the Commissioner be paid at the salary set out in the schedule hereto;
3. that the Commissioner be authorized to engage, with the concurrence of the Solicitor General of Canada, the services of such experts and other persons referred to in Section 11 of the *Inquiries Act*, who shall receive such remuneration and reimbursement as may be approved by the Treasury Board; and
4. that the Commissioner shall submit an annual report to the Solicitor General of Canada regarding problems investigated and action taken.

Certified to be a true copy

Clerk of the Privy Council

3. soit autorisée à retenir, avec l'assentiment du Solliciteur général du Canada, les services d'experts et d'autres personnes dont il est fait mention à l'article 11 de la Loi sur les enquêtes, lesquels recevront les traitements et remboursements de frais que pourra approuver le Conseil du Trésor;
4. soumettre un rapport annuel au Solliciteur général du Canada au sujet des problèmes qui ont fait l'objet d'enquêtes, et des mesures prises à leur égard.

Copie certifiée conforme

Le Greffier du Conseil privé

C.P. 1977-3209

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion
du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence
le Gouverneur général le 15 novembre 1977

Vu le rapport du Solliciteur général du Canada exposant:

Qu'à la suite de la démission de M^{me} Inger Hansen du poste d'enquêteur correctionnel, au 1^{er} octobre 1977, M. Brian McNally d'Ottawa a été nommé à ce poste à titre temporaire par le décret C.P. 1977-2801 du 29 septembre 1977; et

Qu'afin de satisfaire aux exigences du Bureau de l'enquêteur correctionnel, ce poste doit être comblé à titre permanent aussitôt que possible.

À ces causes, sur avis conforme du Solliciteur général du Canada, le Comité du Conseil privé recommande que la nomination temporaire de M. Brian McNally au poste d'enquêteur correctionnel prenne fin, et qu'en vertu de la Partie II de la Loi sur les enquêtes, M. Ronald L. Stewart d'Ottawa soit nommé commissaire, appelé enquêteur correctionnel, pour faire enquête, de sa propre initiative, à la demande du Solliciteur général du Canada, ou encore sur les plaintes reçues des détenus ou présentées en leur nom, au sens où l'entend la Loi sur les pénitenciers, et faire rapport sur les problèmes des détenus qui ressortissent à la compétence du Solliciteur général du Canada, sauf sur ceux qui sont soulevés dans une plainte

- a) portant sur une question ou un état de choses qui a cessé d'exister ou d'être le sujet d'une plainte plus d'un an avant le dépôt de la plainte auprès du commissaire,
- b) dont l'auteur n'a pas, de l'avis du commissaire, pris toutes les mesures nécessaires pour épuiser les recours juridiques ou administratifs possibles, ou
- c) portant sur une question ou un état de choses ressortissant à la compétence du Solliciteur général du Canada, y compris la préparation de documents à soumettre à la Commission nationale des libérations conditionnelles,

et le commissaire n'est pas obligé de faire enquête

- d) s'il y a déjà eu enquête sur le sujet de la plainte, ou

- e) si, de l'avis du commissaire, l'auteur de la plainte n'a aucun intérêt valable dans la question.

Le Comité recommande en outre qu'une commission soit délivrée audit commissaire et que ce dernier

- 1. soit nommé à titre amovible;

- 2. reçoive le traitement établi dans l'annexe ci-après;

4. Double occupation des cellules en isolement

Le 21 juin 1984 je recommandais:

Que le Service correctionnel cesse immédiatement la pratique de la double occupation des cellules dans les aires d'isolement et d'isolement disciplinaire.

Dans mon *Rapport annuel 1984-1985*, j'ai expliqué en détail les raisons de cette recommandation. J'ai également signalé qu'à l'époque où elle a été formulée, 124 détenus partageaient des cellules dans des aires d'isolement et que ce nombre était passé à 198 en janvier 1985.

L'année suivante, j'ai fait observer que la pratique de la double occupation des cellules dans les aires d'isolement n'avait pas cessé et qu'à la fin de mai 1986, le nombre de détenus dans cette situation s'élevait à 248, soit le double de ce qu'il était au moment où j'avais fait ma recommandation. Durant cette même période (mai 1984 à mai 1986), le nombre total de détenus partageant des cellules était passé de 944 à 764, ce qui *représente une diminution de 180*. Au cours de la période visée par le présent rapport, le Service correctionnel a cessé d'indiquer l'emplacement des cellules à occupation double dans ses rapports mensuels sur le logement. Je sais toutefois qu'en avril de cette année plus de 60 détenus partageaient des cellules dans les aires d'isolement préventif ou protecteur de l'établissement Kent alors qu'il y avait 26 cellules vacantes dans le reste du pénitencier.

Je trouve inhumain de placer deux par cellule des détenus qui ont un accès limité aux privilèges, aux commodités et aux programmes dont bénéficie la population carcérale générale et qui sont confinés à leur cellule durant la majeure partie de la journée. Je recommande donc, encore une fois, que le SCC cesse la pratique de la double occupation des cellules dans les aires d'isolement préventif ou protecteur.

J'ai écrit à l'inspecteur général le 14 février 1985 pour lui demander si le Service correctionnel était maintenant en mesure, par suite du réexamen de novembre 1984, de publier un énoncé de principe clair. Cet énoncé n'a jamais été reçu. Lors de notre rencontre de septembre 1985, le Commissaire m'a fait savoir qu'on faisait circuler une nouvelle politique provisoire et que la directive définitive serait publiée sous peu. Six autres mois se sont écoulés sans que nous voyions paraître cette directive, malgré qu'on nous ait de nouveau assuré que la version provisoire circulait toujours.

En choisissant de réviser des directives du Commissaire, dont les nouvelles versions sont parues le 1^{er} janvier 1987, plutôt que d'établir une politique nationale sur l'achat d'ordinateurs par les détenus, on a délégué le pouvoir de décision aux cinq sous-commissaires régionaux. La position adoptée par le Service n'a en rien remédié à l'iniquité dont nous avons parlé précédemment, et même elle s'est accentuée puisque maintenant j'ai rediscuté de cette question avec le Commissaire et je vais recommander officiellement que la décision d'autoriser ou non un détenu à se procurer un ordinateur se fonde sur les besoins de celui-ci et l'accessibilité des ordinateurs au sein de son établissement, ce qui correspond essentiellement à la politique suivie par le Service avant novembre 1984.

3. Accès au téléphone

Le 1^{er} avril 1985, je recommandais :

Que le Service correctionnel revioie sa politique sur l'accès au téléphone pour les détenus de tous les établissements afin d'en assurer l'accès raisonnable et équitable comme l'exige la directive du Commissaire.

Après la parution de mon *Rapport annuel 1984-1985*, le Commissaire a écrit aux sous-commissaires régionaux pour demander que les établissements élaborent des ordres permanents en tenant compte du principe de l'accès raisonnable et équitable, mais rien n'a été fait.

Dans une lettre datée du 21 février 1986, le Commissaire disait être convaincu que la politique concernant l'accès au téléphone était généralement respectée. Cette affirmation soulève toutefois des doutes car la directive du Commissaire en vigueur à l'époque indiquait seulement que les détenus devaient avoir un accès raisonnable et équitable au téléphone, sans préciser ce que cela signifiait. Par conséquent, il n'existait pas véritablement de politique nationale dans ce domaine. Or, en l'absence d'une telle politique, je ne vois pas sur quoi pouvait se fonder le Commissaire pour conclure que les détenus avaient un accès équitable et raisonnable au téléphone.

Le 1^{er} janvier 1987, la DC 600-4-04.2 intitulée *Communications téléphoniques des détenus* était annulée. Les nouvelles directives à ce sujet ont été condensées en un paragraphe de la DC 085 qui se lit comme suit :

« Dans les établissements, les détenus doivent avoir accès de façon raisonnable aux appareils téléphoniques et le caractère privé de leurs conversations sera dûment pris en considération. »

Je ne crois pas qu'un énoncé général puisse servir de politique. Je suggère donc que le Service correctionnel élabore une politique nationale qui définit ce qu'on entend par accès raisonnable et veille à ce qu'elle soit observée dans les établissements.

général des Opérations correctionnelles afin de déterminer s'il serait possible d'inclure l'accès officieux aux enregistrements des audiences disciplinaires dans les lignes directrices sur le partage de l'information.

Les lignes directrices ont maintenant été publiées et cette question n'y est aucunement abordée. Une vérification officieuse auprès d'un certain nombre d'établissements a montré très clairement que le personnel des services hiérarchiques ne connaît pas ce droit du détenu et je crois que le Service ferait bien de publier une directive sur la question.

Par suite de notre intervention, les deux plaignants ont été autorisés à écouter l'enregistrement de leur audience disciplinaire.

QUESTIONS PENDANTES DU RAPPORT ANNUEL PRÉCÉDENT

Certaines questions signalées dans mon dernier rapport annuel n'ont pas été réglées à la satisfaction des plaignants. J'aimerais vous les exposer brièvement, Monsieur le Ministre, et vous indiquer où en sont les choses.

1. Journée nationale de la justice aux détenus

Chaque année, certains détenus et certains groupes de revendication des droits de la personne observent une journée appelée Journée nationale de la justice aux détenus, en mémoire des prisonniers décedés pendant leur séjour en prison. La journée, qui est marquée par des arrêts de travail et des grèves de la faim, est observée à divers degrés dans les établissements du pays.

La réaction du Service correctionnel est inconsistante. Selon les établissements où ils se trouvent, les détenus qui décident de ne pas travailler ne sont pas rémunérés, reçoivent un avis de rendement entraînant une perte de réduction méritée de peine ou sont accusés de refuser de travailler.

Étant donné ce manque d'uniformité et l'importance de cette journée pour la population carcérale, je recommandais le 6 mars 1986:

a) Que le Service correctionnel réexamine sa politique concernant la Journée nationale de la justice aux détenus, et

b) Que les règlements concernant le refus de se présenter à son lieu de travail soient levés pour la journée, sauf ceux qui concernent le salaire.

Après la parution de mon dernier rapport annuel, le Commissaire a indiqué «que le Comité supérieur de gestion étudierait la question en vue de réglementer à l'échelle du Service les arrêts de travail lors de la Journée nationale de la justice aux détenus».

À ce jour, aucune politique nationale n'a encore été publiée.

2. Achat d'ordinateurs

Nous nous occupons de cette question depuis 1984. En effet, les détenus étaient autorisés à acheter des ordinateurs jusqu'à ce que le Service correctionnel commence, en novembre 1984, à revoir sa politique dans ce domaine et interdise des détenus qui ne s'étaient pas encore procuré de ligne de conduite à bien sûr désavantage les détenus qui en possédaient déjà, ils ne pouvaient plus acheter de pièces d'ordinateur; quant à ceux qui en possédaient déjà, ils ne pouvaient plus acheter de pièces additionnelles ou de rechange.

Le 16 février 1987, nous avons attiré l'attention du Secrétaire exécutif du Commissaire sur cette question et demandé des précisions sur la politique du Service à cet égard. Dans sa lettre du 30 mars 1987, le directeur des Affaires des détenus indiquait que le Service avait pour principe d'autoriser les détenus à écouter les enregistrements et qu'on était en train de préparer des informations plus précises sur le sujet. Une autre lettre reçue le 11 mai 1987 exposait de nouveau la position du Service et mentionnait que l'on consultait le directeur

Nous avons reçu des plaintes de deux détenus d'établissements différents à qui on a refusé l'autorisation d'écouter l'enregistrement de leur audience disciplinaire. Les deux en appelant de condamnations pour manquement à la discipline devant la Cour fédérale.

10. Accès aux enregistrements des audiences disciplinaires

Nous avons soumis cette question au Commissaire du Service correctionnel le 7 février 1987 en lui recommandant de faire modifier le formulaire. Elle a ensuite été étudiée par son Secrétaire exécutif et le directeur des Enquêtes lors de leur rencontre du 8 avril 1987. Dans une lettre reçue le 8 mai 1987, le directeur des Affaires des détenus nous informait que des modifications au formulaire avaient été proposées au personnel de la Gestion des détenus et que les employés régionaux seraient également consultés.

L'étude des plaintes a révélé deux problèmes concernant l'autorisation des visites. D'abord, le demandeur n'a aucune voie de recours et, deuxièmement, les raisons fournies ne sont pas assez détaillées pour qu'il ait une chance acceptable de défendre sa cause. C'est pourquoi les personnes qui essient un refus nous contactent pour en connaître précisément les motifs et nous demander d'examiner la décision.

Nous avons reçu un certain nombre de plaintes de parents ou amis de détenus qui se sont vu refuser des droits de visite aux établissements du Service correctionnel.

Dans un des cas, le plaignant soutenait que l'information sur laquelle s'appuyait le refus était erronée. Notre enquête a confirmé ses dires et, par suite de notre intervention, le Service a fini par lui accorder des droits de visite.

9. Formule d'autorisation des visites

La rencontre n'a toujours pas eu lieu et, fait plus important encore, la directive n° 575 du Commissaire demeure telle quelle.

Le directeur des Enquêtes a accepté de rencontrer les représentants du Service correctionnel pour les aider à revoir la politique. Le 5 mai 1987, nous avons reçu une autre lettre du directeur des Affaires des détenus qui soulignait l'utilité d'une telle réunion.

Pour notre part, nous avons envoyé une lettre au bureau du Commissaire le 16 février 1987 car nous désirions être avisés lorsque les changements appropriés seraient effectués. Dans une lettre reçue le 30 mars 1987, le directeur des Affaires des détenus nous écrivait:

«La politique du SCC sur l'interception des conversations nécessitait des révisions majeures... la nouvelle DC devrait être prête à être publiée et nous vous avisons dès qu'elle paraîtra.»

«de porter ces questions à votre attention afin que vous puissiez prendre les mesures nécessaires pour modifier la directive du Commissaire.»

Ces erreurs ont été examinées par l'avocat-conseil du Service correctionnel le 4 février 1987. Le 6 février 1987, les Services juridiques ont envoyé à l'Elaboration des politiques et des programmes concernant les délinquants une note qui disait, entre autres, ceci:

Au cours de l'examen de la directive n° 575 du Commissaire parue le 1^{er} janvier 1987, j'ai relevé un certain nombre d'erreurs en ce qui concerne les renvois au Code criminel ayant trait à l'autorisation judiciaire et à la délégation du pouvoir d'intercepter des communications.

8. Directive n° 575 du Commissaire – interception des conversations des détenus

Même si le directeur des Affaires des détenus nous a écrit à ce sujet, l'essentiel de notre recommandation n'a toujours pas été mis en oeuvre.

En vertu du paragraphe 6(2) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, toutes les institutions fédérales sont tenues de veiller, dans la mesure du possible, à ce que les renseignements personnels qu'elles utilisent à des fins administratives soient à jour, exacts et complets. Le Service correctionnel manque à son devoir s'il ne donne pas aux détenus des moyens raisonnables de consulter leur dossier, et s'il ne leur fournit pas une marche à suivre pour faire apporter des corrections à ces informations. Je vais continuer de m'occuper de cette affaire.

- a) Que le Service correctionnel établisse des procédures suivant lesquelles les détenus auraient raisonnablement accès aux données de leur dossier dont ils ont déjà pris connaissance et,**
- b) Que les détenus puissent demander que des corrections soient apportées à ces informations.**

recommander:

Le Commissaire et moi avons discuté de cette question, y compris la position du Commissaire à la protection de la vie privée, durant notre rencontre du 30 janvier 1987. Notre bureau a envoyé une lettre à celui du Commissaire le 17 février 1987 pour

Croyant que la position du Service à ce sujet était fort discutable, j'ai demandé l'avis du Commissaire à la protection de la vie privée. Dans sa lettre reçue le 23 décembre 1986, il indiquait qu'on pouvait effectivement avoir accès à ces documents sans passer par les voies officielles et il a réitéré cette opinion dans son rapport annuel.

«Une vérification auprès du coordonnateur de la protection des renseignements personnels et de nos Services juridiques a confirmé que le SCC avait raison d'obliger le détenu à demander les documents suivant la procédure d'accès à l'information même s'il les avait cosignés.»

Il semblait peu raisonnable d'exiger d'un détenu qu'il demande officiellement l'autorisation de voir un document dont il a déjà pris connaissance. Cette question a donc été examinée avec le bureau du Commissaire en octobre 1986. Le 28 novembre 1988, nous en recevions une lettre nous avisant de ce qui suit:

cosignant un rapport sur la gestion des cas. Le Service soutient que le détenu doit demander officiellement de consulter le document en vertu des dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels, et relate une telle demande si des corrections s'imposent.

Non seulement la série de faits susmentionnés montre que le Service correctionnel ne respecte manifestement pas les délais qu'il a lui-même fixés quant au traitement des réclamations et des appels, mais elle met aussi en doute l'impartialité de son processus décisionnel.

Notre enquête sur ce cas a également révélé ceci:

- i) lors de l'enquête initialement menée à la suite de la réclamation, les informations justificatives fournies par le détenu n'ont pas été prises en considération,
- ii) les informations rassemblées dans le cadre de cette enquête ont clairement montré que les employés du Service correctionnel avaient dérogé à leurs propres directives internes et,
- iii) en décidant de rejeter l'appel, le Commissaire n'a tenu compte de ni l'un ni l'autre de ces faits.

J'ai écrit au Commissaire le 27 décembre 1986 pour l'informer en détail des résultats de notre enquête et recommander qu'un autre examen soit effectué. Le 16 janvier 1987, le Commissaire m'a répondu qu'il ne voyait aucune raison de modifier sa décision, mais il n'a abordé aucun des points traités dans ma lettre.

Je lui ai reparté de cette affaire à notre rencontre du 30 janvier 1987 et il s'est alors engagé à revoir le cas et à répondre aux questions soulevées par mon enquête.

Au moment de la rédaction du présent rapport, je n'avais reçu aucune nouvelle du Commissaire.

- b) En décembre 1986, un autre détenu m'a fait savoir qu'il avait soumis une réclamation contre la Couronne en mai 1985 et qu'il n'avait pas encore obtenu de réponse.

Notre enquête a confirmé ses dires et montré en outre que sa réclamation n'avait jamais figuré dans le rapport trimestriel du Commissaire sur les réclamations en instance après 90 jours, lequel a pour but d'activer les choses lorsque les retards deviennent excessifs.

Dans une lettre adressée au Bureau du Commissaire le 7 février 1987, nous nous sommes informés de la raison pour laquelle la réclamation de ce détenu n'avait pas été enregistrée dans le rapport trimestriel et nous avons demandé de hâter le règlement de cette affaire datant de mai 1985. Dans une note reçue le 30 mars 1987, le directeur des Affaires des détenus nous apprenait que la décision avait été rendue le 25 février 1987, soit 19 mois après le dépôt de la réclamation. En outre, il admettait que le contrôle des réclamations en instance n'était guère fiable et il nous avisait que cet aspect était à l'étude. Une autre note reçue le 8 mai 1987 indiquait que l'examen de la structure de contrôle se poursuivait. Au moment où je rédigeais ce rapport, aucune autre information ne nous était parvenue.

Les cas que nous venons d'exposer montrent assurément pourquoi nous continuons de nous préoccuper du traitement des réclamations et de nous interroger sur l'impartialité des décisions rendues.

7. Consultation et correction des informations versées aux dossiers

Comme le montre le tableau A de ce rapport, un nombre important de détenus se sont plaints qu'il leur était difficile d'avoir accès à des informations contenues dans leur dossier. L'examen des plaintes a révélé que dans la majorité des cas les informations en question figuraient dans un document dont le détenu avait pris connaissance, généralement en

6. Réclamations contre la Couronne

Au moment de la rédaction du rapport, j'attendais toujours les résultats de l'examen du Commissaire. Fait intéressant, une des enquêtes ordonnées par le Commissaire à la suite de la nôtre a donné lieu à une recommandation semblable concernant les services de santé et le recours à la force. Je vous invite donc fortement, Monsieur le Ministre, à étudier cette question des plus urgentes afin que les droits fondamentaux des détenus soient davantage respectés.

a) En août 1986, un détenu s'est plaint qu'il s'était écoulé plus d'un an après le dépôt de sa réclamation avant qu'il ne reçoive une réponse concernant son appel. Notre enquête a révélé ce qui suit:

— la réclamation a été faite en février 1985. Après enquête du Service correctionnel, le Sous-commissaire régional a rejeté la réclamation en avril 1985.

— le détenu en a appelé de la décision auprès du Commissaire le 28 mai 1985.

— le 5 juillet 1985, on a envoyé au Sous-commissaire régional une note accompagnée d'une copie de la décision rendue par le Commissaire au sujet de l'appel du détenu. Ce document date du 4 juillet 1985 indiquait que la décision du Sous-commissaire avait été renversée.

— le 10 juillet 1985, le Sous-commissaire régional a écrit à l'Administration centrale pour exprimer son désaccord sur la décision et demander un autre examen. La décision du Commissaire (4 juillet 1985) n'a jamais été transmise au détenu.

— entre juillet 1985 et mars 1986, l'inspecteur général, le directeur des Affaires des détenus, les Services juridiques et le Sous-commissaire régional se sont tenus en contact pour tenter de trouver une solution.

— après huit mois de négociations internes, le Commissaire a finalement envoyé une note au Sous-commissaire régional le 26 mars 1986 pour lui dire qu'il lui appartenait de rendre une décision définitive.

— étant donné que la décision faisant l'objet d'un appel était justement celle du Sous-commissaire régional, le cas a été renvoyé à l'Administration centrale. Le 28 avril 1986, soit 14 mois après le dépôt de la réclamation, le Commissaire a rejeté l'appel.

À la suite de notre enquête, nous avons d'abord demandé au Secrétaire exécutif du Commissaire pourquoi celui-ci avait renvoyé le cas au Sous-commissaire régional pour qu'il prenne une décision. Voici la réponse que nous avons obtenue:

«Ces cas ont été traités au moment où venait de paraître le rapport Carson qui recommandait la décentralisation et la délégation des pouvoirs au niveau opérationnel, et nous tentions le plus possible de nous y conformer. C'est dans cette optique que le 26 mars 1986 le Commissaire demandait au Sous-commissaire de réexaminer le cas et de rendre une décision. Cependant, nous nous sommes aperçus que la politique sur les griefs et appels faisait suite au rejet de réclamations contre la Couronne exigeait la signature d'un représentant de l'Administration centrale au troisième palier. En conséquence, le Commissaire a communiqué les décisions concernant les appels le 28 avril 1986.»

Dans mon dernier rapport annuel, j'ai exprimé une certaine préoccupation, non pas pour le concept de décentralisation en tant que tel, mais plutôt à cause d'un manque de rigueur dans son application. Il me semblait que la décentralisation ne pouvait être efficace que s'il existait une directive nationale claire en fonction de laquelle on pourrait comparer et mesurer les différences régionales. Je ne préconisais pas alors, pas plus que je ne prône aujourd'hui, un retour aux règles très rigides mais, à mon avis, si des questions comme les exigences en matière de programmes et les processus décisionnels ne sont pas réglés au niveau national, on risque fort de voir apparaître des incohérences inacceptables dans des domaines qui touchent directement les détenus.

5. Services de santé et recours à la force

À la suite des enquêtes mentionnées à la section 2 de ce rapport, j'ai recommandé au Commissaire le 12 novembre 1986:

- a) **Que le personnel des services de santé examine sans délai un détenu victime de recours à la force,**
- b) **Qu'un rapport soit soumis au directeur, et**
- c) **Que le personnel des services de santé effectue des examens de suivi lorsqu'il le juge approprié.**

Le Commissaire a rejeté ma recommandation dans sa lettre du 15 janvier 1987. Il trouvait inadmissible que les employés des services de santé contrôlent et supervisent les activités du personnel de garde. Il ajoutait que les politiques et les pratiques en vigueur étaient adéquates à ses yeux. Dans le cadre de nos enquêtes, nous avions pris connaissance de cas de recours à la force (gaz, instruments de contention, boyaux d'incendie) où rien n'indiquait l'intervention des services de santé après coup. Tous ces incidents sont en contact dans des secteurs d'isolement préventif ou disciplinaire, où les détenus sont en contact presque exclusivement avec des employés de garde.

Le Commissaire et moi avons examiné cette question à notre rencontre du 30 janvier 1987. Je lui ai dit que je ne pouvais accepter les motifs du rejet de ma recommandation. Il s'est alors engagé à faire faire un examen plus approfondi.

Le directeur des Affaires des détenus nous a écrit le 30 mars 1987 pour nous informer qu'on était à revoir la question au complet. Le 8 mai 1987, nous recevions une autre note indiquant que l'examen n'était pas terminé.

La position du Service est injustifiable à mes yeux. Je ne recommandais pas, comme le laissent supposer le Commissaire dans sa réponse, que les employés des services de santé contrôlent et supervisent les activités du personnel chargé de la sécurité, mais simplement qu'ils interviennent, à titre de professionnels de la santé, auprès des détenus victimes de recours à la force pour s'assurer qu'ils n'avaient pas été blessés ou leur donner les premiers soins. Si cette recommandation est source de préoccupations pour les préposés à la sécurité ou suscite des réticences de la part du personnel de la santé, il y a manifestement un problème auquel il faudrait remédier par des directives précises.

2. Enquêtes internes du Service correctionnel

Nous avons effectué deux enquêtes majeures sur des incidents comportant le recours à la force qui sont survenus en août et novembre 1986. Dans le cours de ces enquêtes, nous avons examiné minutieusement les rapports sur les enquêtes internes du Service correctionnel. Dans les deux cas, les enquêtes internes ont été jugées incomplètes et manquant d'objectivité. À mon avis, les autorités de l'Administration centrale et des Administrations régionales ont approuvé les rapports d'enquête sans vraiment les examiner.

Nous avons communiqué les résultats de nos enquêtes au Commissaire tout en lui signalant l'absence d'une politique claire sur les enquêtes internes. Le Commissaire a reconnu qu'il y avait des lacunes dans ce domaine et a annoncé la publication prochaine d'une directive nationale sur le sujet. Le Service correctionnel a ensuite mené ses propres enquêtes sur les deux incidents en utilisant les résultats des nôtres; les constatations et les recommandations qui en ont découlé reflétaient beaucoup plus les incidents examinés.

Lors de ma rencontre avec le Commissaire le 30 janvier 1987, je lui ai de nouveau parlé de l'absence d'une politique nationale. Dans notre lettre du 7 février 1987, nous lui avons fait remarquer que les versions révisées des documents d'orientation, y compris la directive du Commissaire publiée le 1^{er} janvier 1987, n'abordaient pas la question des enquêtes internes. Dans une lettre datée du 30 mars 1987, le directeur des Affaires des détenus nous a dit qu'il y aurait une directive sur les enquêtes et que le sujet était actuellement à l'étude. Au moment où je rédige ce rapport, il n'existe toujours pas de politique nationale.

3. Vérifications internes du Service correctionnel

De même qu'il n'y a pas de politique nationale sur les enquêtes, les nouveaux documents d'orientation en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1987 ne parlent pas des vérifications internes, même si elles figurent dans l'Index de classification par matières des directives du Commissaire.

Le Commissaire et moi avons discuté de l'absence d'une directive nationale dans ce domaine à notre rencontre du 30 janvier 1987, puis une lettre lui a été envoyée à ce sujet le 7 février 1987.

Au moment où j'écris ce rapport, il n'y a toujours pas de politique nationale qui assurerait un examen et une évaluation rapides, indépendants et systématiques des opérations du Service correctionnel.

4. Guides et lignes directrices du Service correctionnel

On m'a remis en juin 1986 un calendrier de production des documents d'orientation qui annonçait la publication, avant le 1^{er} janvier 1987, des guides et des lignes directrices opérationnelles devant compléter les documents d'orientation révisés.

Le 30 janvier 1987, j'ai discuté avec le Commissaire de l'absence de ces documents complémentaires et je lui ai adressé une lettre le 7 février 1987. Le 30 mars 1987, le directeur des Affaires des détenus nous écrivait que la question était trop vaste pour être traitée dans une simple note et offrait de nous renseigner à fond sur le sujet. Il a donc rencontré le directeur des Enquêtes du Bureau qui a toutefois obtenu peu d'informations concrètes sur l'état d'avancement des documents en question. Le 8 mai 1987, nous recevons une autre lettre du directeur des Affaires des détenus nous avisant qu'on était en train d'examiner les raisons pour lesquelles les lignes directrices et les guides opérationnels n'étaient pas encore prêts. À ce jour, aucune autre information ne nous est parvenue.

Je rédige ce rapport, nous n'avons encore reçu aucune réponse. Nous continuons de nous occuper de cette affaire également.

F) Identification des adversaires

Un certain nombre de détenus placés en isolement protecteur se sont plaints de ce que le Service correctionnel ne donne pas suite à une demande de transfèrement tant que le détenu n'a pas identifié ses adversaires.

Il y a deux choses qui me préoccupent à ce sujet:

- 1) en divulguant les noms de ses adversaires, le détenu pourrait bien s'exposer à un danger encore pire, et

- 2) on peut s'interroger sur la véracité des informations fournies dans ces circonstances.

Le Commissaire et moi avons discuté de ce point lors de notre rencontre du 30 janvier 1987. Dans ma lettre du 4 février, je lui recommandais de revoir la règle selon laquelle les détenus doivent révéler les noms de leurs adversaires avant de pouvoir être transférés, et de publier une directive nationale sur ce sujet.

Le 9 avril 1987, le Commissaire m'avisa par lettre que ma recommandation était rejetée:

«Il est vrai que la question est délicate et que la divulgation des noms des adversaires risque de placer la victime dans une situation encore plus périlleuse; cependant, je crois qu'à long terme il est préférable d'insister sur ce point des que le conflit surgit. Cela nous permet alors de prendre les mesures jugées appropriées à l'égard de la victime et de l'assailant. Dans chaque cas, il faut bien réfléchir à ce que sera la nature de cette intervention. Je considère moi aussi qu'il est extrêmement important d'évaluer la véracité de toutes les informations révélées de la sorte.»

J'ai rediscuté de cette question avec le Commissaire à notre rencontre de mai 1987. Je lui ai alors fait remarquer que nous ne nous opposons pas à ce qu'on demande aux détenus de révéler les noms de leurs adversaires «des que le conflit surgit», mais que nous déplorions le maintien en isolement de ceux qui refusent de le faire.

Je continuerai d'étudier les plaintes qui seront présentées à l'égard de cette politique, et celles jugées fondées seront soumises à l'examen de l'autorité concernée.

Les transfèrtements involontaires ont des effets importants sur la période d'incarcération du détenu. Les personnes qui prennent ces décisions doivent absolument tenir compte des informations dont elles disposent après en avoir vérifié l'exactitude. J'ai pu constater, en examinant les décisions prises au Service correctionnel, que dans beaucoup trop de cas on se base sur des rapports sommaires manquant de précision et que les objections du détenu semblent souvent ne pas recevoir toute l'attention qu'elles méritent. C'est pourquoi, Monsieur le Ministre, je vous adresse la recommandation suivante:

Qu'une directive nationale souligne l'importance de considérer les objections du détenu avant de prendre une décision, et que l'autorité concernée fonde sa décision sur les documents originaux plutôt que sur des rapports sommaires.

Le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Alberta ont conclu une entente autorisant le transfert de détenus entre les deux niveaux de compétence.

L'article 3 (page 5) de ce contrat, qui porte sur la notification des détenus visés par l'entente, se lit comme suit:

«Le Canada et l'Alberta s'engagent à aviser, au moins quarante-huit (48) heures à l'avance, tous les détenus sous leur garde respective qui sont susceptibles d'être transférés, de la date, du lieu et des motifs de leur transfert.»

Toujours à ce sujet, le paragraphe 24 de la Directive n° 540 du Commissaire précise:

«En élaborant les lignes de conduite et procédures relatives aux transfèvements interjuridictionnels, les régions doivent veiller au respect de l'obligation d'agir de façon équitable; il faut, par exemple, tenir compte de la nécessité de donner un avis préalable au détenu faisant l'objet d'un tel transfèvement, de consigner toute préoccupation que celui-ci exprime et de prendre les mesures qui s'imposent.»

Un détenu initialement sous responsabilité provinciale s'est plaint d'avoir été transféré dans un établissement fédéral sans avoir été préalablement informé des motifs de cette mesure. L'examen de la documentation utilisée pour faciliter le transfèvement ne nous a fourni aucune preuve du contraire. Nous avons également constaté que huit détenus actuellement incarcérés dans des établissements fédéraux de la Région des Prairies étaient auparavant sous responsabilité provinciale.

L'affaire a été soumise au bureau du Commissaire le 23 avril 1987. Nous y avons envoyé des copies des documents sur le transfèvement en question et signalé que sept autres détenus se trouvaient dans une situation semblable. Nous lui avons demandé de se pencher sur les pratiques en vigueur relativement aux transfèvements entre les deux niveaux de gouvernement afin d'assurer le respect des dispositions de l'entente relatives à la notification des détenus.

Le 14 mai 1987, nous avons reçu une lettre indiquant qu'il incomrait au Solliciteur général de l'Alberta d'avertir les détenus en question et que le Service correctionnel n'était donc pas disposé à prendre quelque mesure que ce soit.

En vertu de l'entente, il est obligatoire d'aviser préalablement le détenu des motifs de son transfèvement. Je trouve l'attitude du Service correctionnel tout à fait déplorable vu qu'il est signataire de ce contrat et qu'il accueille des détenus transférés par la province. Nous continuons de nous occuper de cette affaire.

E) Annonce des transfèvements involontaires

J'ai reçu une plainte d'un détenu qu'on a transféré contre son gré d'un établissement de niveau de sécurité 3 à un autre de niveau 6. Il avait été avisé, comme l'exige la directive, qu'on recommandait son transfèvement à un établissement de niveau 4. Il avait alors choisi de ne pas contester cette recommandation. Toutefois, on a décidé par la suite de le transférer à un établissement de niveau 6.

J'ai examiné ce cas avec le sous-commissaire régional concerné. Le 21 mai 1987, j'ai soumis la question au Commissaire en lui recommandant que les responsables aux Administrations régionales fassent parvenir un deuxième avis à tout détenu qu'ils décident d'envoyer à un établissement dont le niveau de sécurité est plus élevé que celui du pénitencier où il devait initialement être transféré. Omettre de le faire équivaut à nier la raison d'être de la notification et à mettre en question l'équité de la décision. Au moment où

a) Que le Commissaire du Service correctionnel prenne immédiatement des dispositions pour que le cas de chaque détenu victime d'un retard ou d'un refus soit examiné et que le Service correctionnel respecte sans délai des engagements pris antérieurement et,

b) Qu'on revioie sans tarder le processus décisionnel décentralisé touchant les placements de la phase IV (transfèrements de détenus incarcérés dans des USD à des établissements à sécurité maximale) pour s'assurer que des décisions équitables sont prises rapidement.

Dans une lettre datée du 16 juillet 1986, le Commissaire parlait de chaque cas signalé et affirmait:

«En ce qui a trait au processus décisionnel, la politique et les mécanismes connexes ont été examinés au cours d'une récente réunion du Comité supérieur de gestion, et il devrait en être de nouveau question au cours des deux prochaines semaines. On modifiera le processus le plus tôt possible pour garantir la prise de décisions équitables sans diminuer la sécurité dans nos établissements à sécurité maximale.»

Dans une note datée du 1^{er} octobre 1986, le bureau du Commissaire nous annonçait que:

«Dans le but d'atténuer les problèmes récemment soulevés par les placements de la phase IV, il a été décidé, après avoir consulté les sous-commissaires régionaux, que le CSG discutera du document ci-joint à sa réunion de novembre.»

Le 12 novembre 1986, j'écrivais ceci au Commissaire:

«Pour ce qui touche le processus décisionnel concernant les établissements de niveau S-7, la politique et les mécanismes connexes, j'espère être bientôt informé des changements qui sont censés garantir la prise de décisions équitables.»

Le Commissaire m'a fait parvenir sa réponse le 8 janvier 1987:

«En ce qui concerne toute la question du processus décisionnel touchant les établissements de niveau S-7, je serai heureux d'en discuter avec vous une fois que les Régions auront été consultées et que le CSG aura étudié les recommandations. Cela devrait être après la réunion de mars du CSG.»

J'ai examiné la question avec le Commissaire à notre réunion du 30 janvier 1987. Dans sa note du 30 mars 1987, le directeur des Affaires des détenus écrivait:

«Je crois savoir qu'à la suite de la rencontre de janvier du CSG, la politique sur les USD sera abolie et remplacée par des modifications aux directives du Commissaire sur la classification des établissements et le transfèrement de détenus, qui entreront en vigueur le 1^{er} mai 1987.»

Les USD ou établissements à sécurité maximale renforcée doivent être considérés comme un programme national et, à ce titre, être régis par des lignes directrices opérationnelles et une politique claires de portée nationale. Les directives en vigueur mentionnées par le directeur des Affaires des détenus ne fournissent aucune orientation nationale quant au fonctionnement de ces unités et ne garantissent pas la prise de décisions équitables à l'égard du placement des détenus.

À la fin de la période visée par ce rapport, il s'est écoulé près d'un an depuis que j'ai fait ma recommandation (juin 1986) et il n'existe toujours pas de véritable politique nationale régissant le fonctionnement des établissements à sécurité maximale renforcée.

En novembre 1986, dix-sept détenus de l'établissement Archambault ont été transférés contre leur gré; beaucoup d'entre eux se sont retrouvés dans une autre Région. D'après notre enquête, il y a lieu de se demander, cette fois encore, si les décisions n'étaient pas injustes dans un certain nombre de cas.

B) Placements en unité spéciale de détention

Après que le Bureau eut examiné et jugé injuste une décision du Sous-commissaire régional concernant le placement d'un détenu en unité spéciale de détention, j'ai écrit au Commissaire le 23 septembre 1986 pour lui recommander de revoir cette décision.

Dans une lettre reçue le 28 novembre 1986, le Commissaire me répondait ce qui suit:

«Par suite de votre recommandation, la décision du Sous-commissaire a été réexaminée le 29 octobre dernier par le Comité régional des S-7. La recommandation selon laquelle le détenu devrait demeurer dans un établissement de niveau S-7 a été approuvée par le Sous-commissaire...»

Nous avons ensuite communiqué avec le bureau du Commissaire pour dire que, selon nous, la revue de la décision par son auteur ne constituait pas un examen indépendant et adéquat. J'ai réitéré cette opinion en demandant de nouveau au Commissaire, lors de notre rencontre du 30 janvier 1987, que la décision de placer le détenu dans une unité spéciale de détention soit soumise à un examen indépendant et approfondi.

Le 30 mars 1987, nous recevions du directeur des Affaires des détenus une note indiquant ceci:

«On a reconnu à la réunion de janvier que le Commissaire aurait dû indiquer plus clairement dans la lettre envoyée à M. Stewart le 86-1-20 qu'il avait lui-même réexaminé la décision, ce qui était bel et bien le cas».

Le traitement de ce cas me fait douter que le Commissaire procède rapidement à un examen indépendant et approfondi des questions qui sont portées à son attention.

C) Prise de décisions concernant les unités spéciales de détention

Dans le cadre du processus de décentralisation du Service correctionnel, le Comité national chargé de l'examen des cas d'unité spéciale de détention a été dissous au début de 1986. La partie de son mandat consistant à fixer les dates provisoires des transfèvements des détenus incarcérés dans des USD a des établissements à sécurité maximale est maintenant assumée par les cinq sous-commissaires régionaux.

En mai et juin 1986, des employés et des détenus de l'USD du pénitencier de la Saskatchewan se sont plaints de l'évidente inefficacité de l'actuel processus décisionnel décentralisé en ce qui a trait à l'approbation des dates provisoires précédemment déterminées par le comité national.

Après avoir examiné la question, j'ai écrit au Commissaire le 10 juin 1986 pour lui faire part en détail des cas de ces détenus dont les dates provisoires de transfèrement étaient passées et pour recommander:

Selon moi, ce qui ressort du traitement des problèmes soumis au bureau du Commissaire du Service correctionnel cette année, ce sont des retards excessifs, l'absence d'examen objectif approfondis et un manque d'empressement à prendre des décisions. En règle générale, ces constatations ne valent pas pour les responsables des établissements et des Régions, et j'aimerais d'ailleurs profiter de l'occasion pour remercier les directeurs, les sous-commissaires régionaux et leurs employés pour leur collaboration durant la période visée par ce rapport.

Nous exposons dans les pages qui suivent les problèmes qui ont été signalés au bureau du Commissaire pendant l'année. Nous ne pouvons que les décrire brièvement dans ce rapport, mais le Commissaire, pour sa part, possède toute la documentation et les détails pertinents.

1. Transfèvements

Comme le montre le tableau A, les décisions administratives concernant les transfèvements continuent de susciter beaucoup de plaintes. Presque toutes sont étudiées par les établissements et les Administrations régionales. Voici une description sommaire des cas transmis au bureau du Commissaire.

A) *Transfèvements involontaires de détenus de la Région du Pacifique*

En septembre 1986, on avait décidé de transférer une trentaine de détenus de la Colombie-Britannique à la Région de l'Ontario pour réduire le surpeuplement des aires d'isolement protecteur des établissements Kent et Matsqui. Une enquête réalisée avant la date de transfèrement proposée a clairement montré ceci:

- i) les détenus visés étaient, pour la plupart, des résidents de la Colombie-Britannique qui auraient souffert d'être éloignés de leur famille et,
- ii) avant de rendre une décision définitive, les autorités concernées n'avaient pas examiné la documentation se rapportant à ces transfèvements, y compris les objections des détenus.

Comme le temps pressait, nous avons d'abord contacté le Commissaire par téléphone pour lui communiquer les résultats de notre enquête, puis nous lui avons envoyé une lettre détaillée le 23 septembre 1986 dans laquelle nous recommandions:

- a) Que le Service correctionnel cesse d'effectuer des transfèvements interrégionaux involontaires pour atténuer le problème du surpeuplement et,
- b) Que tous les transfèvements interrégionaux involontaires soient examinés au préalable par le bureau du Commissaire.

Le Service correctionnel a annulé les transfèvements en question par suite d'une injonction du tribunal.

Dans sa lettre du 25 novembre 1986, le Commissaire rejetait ma recommandation en déclarant ceci: «Étant donné la décentralisation des pouvoirs au SCC et les règles régissant les transfèvements, je suis convaincu que les sous-commissaires sauront procéder efficacement et humainement».

RECOMMENDATIONS

TABLEAU H
PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE DONNÉE — SELON LA PLAINTÉ

CATÉGORIE	CAS RÉGLÉS	AIDE DONNÉE
Effets de cellule	8	17
Réclamations contre la Couronne	7	17
Régime alimentaire	5	16
Discipline	5	19
Isolément	5	30
Éducation	1	4
Questions financières	12	32
Règlement de griefs	2	27
Passe-temps	1	0
Information versée au dossier	18	13
Questions d'ordre médical	6	58
Demandes de renseignements	3	30
Programmes	5	19
Administration des peines	1	23
Personnel	3	24
Absences temporaires	3	23
Transfèvements	23	106
Recours à la force	0	3
Visites et courrier	20	60
Affectation (travail)	4	4
Placement en cellule	0	5
Discrimination	1	3
Autres questions	9	65
Questions non visées par le mandat		
Procédures judiciaires	0	0
Libération conditionnelle	1	21
Questions de compétence provinciale	0	2
Total	143	621

TABLEAU G

RÉSULTATS	
En suspens	257
Plaintes rejetées	111
a) questions non visées par le mandat	566
b) prématurées	418
c) non fondées	295
Plaintes retirées	621
Aide, conseils ou orientation	143
Cas réglés	58
Incapacité de régler le cas	2 469
Total	
NOMBRE	

VISITES AUX ÉTABLISSEMENTS

Établissements à niveaux		
de sécurité multiples		
Ferme du pénitencier de la Saskatchewan		
Sainte-Anne-des-Plaines		2
Sand River		7
Westmorland		1
Total partiel		22
Total		156

NOMBRE DE
VISITES

TABLEAU F
ENTREVUES DE DÉTENU

MOIS		
Juin	98	
Juillet	66	
Août	48	
Septembre	108	
Octobre	137	
Novembre	221	
Décembre	95	
Janvier	106	
Février	131	
Mars	112	
Avril	126	
Mai	81	
Total	1 329	

NOMBRE
D'ENTREVUES

TABLEAU E VISITES AUX ÉTABLISSEMENTS

Établissements à niveaux de sécurité multiples		NOMBRE DE VISITES	
Pénitencier de Kingston		13	13
Prison des femmes		7	7
Centre psychiatrique régional, Prairies		5	5
Centre psychiatrique régional, Pacifique		4	13
Pénitencier de la Saskatchewan		42	42
Total partiel			
S6 et S7			
Archambault		10	10
Donnacoma		3	3
Dorchester		7	7
Edmonton		4	4
Kent		3	3
Laval		10	10
Millhaven		14	14
Renous		1	1
Total partiel		52	52
S3, S4 et S5			
Bowden		8	8
Collins Bay		8	8
Cowansville		4	4
Dumheller		4	4
Drummond		4	4
Centre fédéral de formation		8	8
Joyceville		8	8
La Macaza		1	1
Leclerc		10	10
Matsqui		6	6
Mission		3	3
Mountain		2	2
Springhill		4	4
Stony Mountain		7	7
Markworth		14	14
William Head		1	1
Total partiel		92	92
S1 et S2			
Bath		1	1
Beaver Creek		2	2
Ferndale		1	1
Frontenac		3	3
Montée Saint-François		3	3
Pittsburgh		1	1

TABEAU D
PLAINTES ET NOMBRE DE DÉTENUIS — PAR RÉGION

Région	Nombre de plaintes	Nombre de détenus ⁽¹⁾
Pacifique	322	1 766
Prairies	607	2 200
Ontario	715	3 409
Québec	537	3 539
Maritimes	148	1 086
TOTAL	2 329	12 000

(1) Les chiffres concernant le nombre de détenus ont été fournis par le Service correctionnel du Canada et portent sur la période se terminant le 19 mai 1987.

Région de l'Ontario	3	9	48	21	69	156	85	3	60	23	9	22	74	70	21	56	57	84	18	85	7	55	10	79	61	5	1
Joyceville	2				13	13	2	14	21	16	2	17	1	2	3	4	8	3	9	1	3	4					
Frontenac	4	1	5																								
Collins Bay																											
Beaver Creek																											
Bath																											
Région de Québec	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Archambault	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
Cowansville	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Donnacona	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Drummond	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Centre fédéral de formation	12	5	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Laval	8	10	15	8	10	15	8	10	15	8	10	15	8	10	15	8	10	15	8	10	15	8	10	15	8	10	15
La Macaza	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Leclerc	1	5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Montée Saint-François	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Sainte-Anne-des-Plaines	6	7	1	6	7	1	6	7	1	6	7	1	6	7	1	6	7	1	6	7	1	6	7	1	6	7	1
Autre	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Dorchester	2	3	4	2	3	4	2	3	4	2	3	4	2	3	4	2	3	4	2	3	4	2	3	4	2	3	4
Springhill	3	4	5	3	4	5	3	4	5	3	4	5	3	4	5	3	4	5	3	4	5	3	4	5	3	4	5
Westmorland	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Renous	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Autre	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Région de l'Atlantique	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

TABLEAU C
PLAINTES — PAR RÉGION

Région du Pacifique													Région des Prairies																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																		
Total													Total																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																		
1986	1987	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Total						1986	1987	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Total																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
Julien							10	83	59	41	33	59	33	4	179	61	78	179	6	23	71	10																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																									

TABLEAU B

PLAINTES — PAR MOIS

Report de l'année précédente

9861

u:nf

Juliet

About

Septembre

October

November

Décembre

1987

janvier

Février

Mars

Avril

Ma!

140

162

136

103

188

227

327

132

222

181

207

252

192

2469

TABLEAU A
PLAINTES REÇUES ET EN SUSPENS — PAR CATÉGORIE

Catégorie	1985-1986	1986-1987
Cantine	0	7
Effets de cellule	5	61
Réclamations contre la Couronne	6	66
Régime alimentaire	2	43
Discipline	12	120
Isolément	7	87
Éducation	0	13
Questions financières	7	108
Règlement de griefs	4	53
Passe-temps	0	5
Information versée au dossier	6	80
Questions d'ordre médical	11	202
Demandes de renseignements	0	41
Programmes	4	64
Administration des peines	0	83
Personnel	5	155
Absences temporaires	5	82
Transfèrerements	37	406
Recours à la force	2	24
Visites et courrier	12	241
Affectation (travail)	0	31
Placement en cellule	0	13
Discrimination	1	16
Autres questions	10	202
Questions non incluses dans le mandat		
Procédures judiciaires	0	3
Libération conditionnelle	4	85
Questions de compétence provinciale	0	26
Décision judiciaire	0	12
Total partiel	140	2 329
Total		2 469

STATISTIQUES

NOMINATION ET MANDAT

Le poste d'Enquêteur correctionnel existe depuis juin 1973. Il s'agit donc du quatorzième rapport annuel que présente son titulaire. Il porte sur la période allant du 1^{er} juin 1986 au 31 mai 1987.

L'Enquêteur correctionnel est un commissaire qui a été nommé en vertu de la Loi sur les *enquêtes* pour examiner les problèmes des détenus qui, sous réserve de certaines exceptions, relèvent de la compétence du Solliciteur général.

L'énoncé complet de son mandat figure dans un décret dont on trouvera copie ci-joint (annexe A).

ORGANISATION ET ACTIVITÉ

Le Bureau de l'Enquêteur correctionnel compte maintenant neuf employés, soit deux de plus que l'an dernier. Cela nous a permis d'affecter un enquêteur à chacune des cinq Régions du Service correctionnel. En plus de remplir ses fonctions habituelles, chaque enquêteur doit se familiariser avec sa Région et se tenir au courant des politiques régionales ou de toute circonstance particulière. Il doit aussi être en mesure de réagir lorsque se présente une situation particulière ou se produit un incident quelconque. Ces enquêteurs relèvent du directeur des Enquêtes, une nouvelle fonction dont M. Edward McIsaac s'acquitte fort bien. Une adjointe administrative et deux secrétaires complètent un personnel très compétent, que je tiens d'ailleurs à remercier pour son aide et son dévouement au cours des douze derniers mois.

Cette année, le nombre de plaintes que nous avons reçues et traitées a augmenté de 39 %. Les entretiens avec les détenus ont donc, eux aussi, été plus nombreux. Alors que le nombre de visites passait de 169 à 156, les entretiens doublaient presque (1 329 comparativement à 770), ce qui montre que nous avons fait un meilleur usage du temps que nous avons passé aux établissements. Notre fiche est supérieure à celle de l'an dernier puisque nous sommes parvenus à régler 13 % des cas qui nous ont été soumis, en plus de venir en aide à 57 % des plaignants.

Lorsqu'on regarde les statistiques sur les taux de réussite, il importe de préciser que les détenus ne peuvent s'adresser à nous que s'ils ont épuisé tous les recours administratifs ou juridiques qui s'offrent à eux. Cela signifie, bien entendu, qu'ils suivent d'abord la procédure interne de règlement des griefs. Comme la plupart des plaignants ont déjà soumis leurs problèmes au Service correctionnel, il n'est pas surprenant que le taux de réussite d'un organisme comme le nôtre varie entre 10 et 15 %.

Table des matières

Page	
1	Nomination et mandat
1	Organisation et activité
	Statistiques
4	Tableau A — Plaintes reçues et en suspens — par catégorie
5	Tableau B — Plaintes — par mois
6	Tableau C — Plaintes — par région
8	Tableau D — Plaintes et nombre de détenus — par région
9	Tableau E — Visites aux établissements
10	Tableau F — Entrevues de détenus
11	Tableau G — Décisions rendues
12	Tableau H — Plaintes réglées ou aide donnée — selon la plainte
	Recommandations de 1986-1987
15	Transfèrements
20	Enquêtes internes du Service correctionnel
20	Vérifications internes du Service correctionnel
20	Guides et lignes directrices du Service correctionnel
21	Services de santé et recours à la force
22	Réclamations contre la Couronne
23	Consultation et correction des informations versées aux dossiers
24	Directive n° 575 du Commissaire — Interception des conversations des détenus
25	Formule d'autorisation des visites
25	Accès aux enregistrements des audiences disciplinaires
26	Questions pendantes du rapport annuel précédent
26	Journée nationale de la justice aux détenus
26	Achat d'ordinateurs
27	Accès au téléphone
28	Double occupation des cellules en isolement
	Annexe A
29	Décret



L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. 2324, Station D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

P.O. Box 2324, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

The Correctional Investigator
Canada

Le 30 décembre 1987

Monsieur James Kelleher
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Monsieur le Solliciteur général,

À titre d'Enquêteur correctionnel chargé d'étudier les plaintes et les problèmes des détenus des pénitenciers canadiens, j'ai l'honneur de vous soumettre le quatorzième rapport annuel sur les activités de mon Bureau pour la période allant du 1^{er} juin 1986 au 31 mai 1987.

Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments distingués.

L'Enquêteur correctionnel,

R.L. Stewart

Canada

ISBN 0-662-55835-9

N° de cat. JA 1-1987

© Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1988

Rapport annuel
de
l'Enquêteur
correctionnel

1986-1987



Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel

1986 - 1987

L'Enquêteur correctionnel
Canada



CAI
SG 20
- A56



Annual Report of the Correctional Investigator



The Correctional Investigator
Canada

1987 - 1988

Annual Report
of the
Correctional
Investigator

1987-1988

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. JA 1-1988

ISBN 0-662-56740-4



The Correctional Investigator
Canada

P.O. Box 2324, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. 2324, Station D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

April 6, 1989

The Honorable Pierre Blais
Solicitor General of Canada
House of Commons
Wellington Street
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Minister:

As Correctional Investigator appointed to investigate and report upon problems of inmates in Canadian Penitentiaries, I have the honour of submitting to you the fifteenth annual report on the activities of this office covering the period 1 June, 1987 to May 31, 1988.

Yours respectfully,

R.L. Stewart
Correctional Investigator

Table of Contents

	Page
Introduction	1
Statistics	3
Table A — Complaints Received and Pending	4
Table B — Complaints – By Month	5
Table C — Complaints – By Region	6
Table D — Complaints and Inmate Population	8
Table E — Institutional Visits	9
Table F — Inmate Interviews	11
Table G — Disposition of Complaints	12
Table H — Complaints Resolved or Assisted With	13
Issues Dealt with in 1987-1988	15
Appendix A	
Order in Council	31

Introduction

During this reporting year from June 1, 1987 to May 31, 1988 our numbers were once again up considerably from last year and we were hard pressed to meet the challenge. We did however manage to process some 3043 complaints, an increase of 23% from the previous twelve month period. Our number of visits to institutions also increased from 156 to 193 while the number of interviews conducted remained about the same at 1318.

I am unable to accurately determine the reasons for the significant increase of 68% in the complaint level over the past two years during which time the inmate population base has been fairly consistent. However, if the numbers continue to rise at such an alarming rate it will become increasingly more difficult for this office to continue to deliver the level and quality of service that exist at present without a substantial increase in our human and financial resources.

STATISTICS

TABLE A**COMPLAINTS RECEIVED AND PENDING — BY CATEGORY**

<u>Category</u>	
Canteen	12
Cell Effects	75
Cell placement	12
Claims	66
Diet / Food	50
Discipline	133
Discrimination	5
Dissociation	103
Education	17
Financial Matter	128
Grievance Procedure	64
Hobbycraft	12
Information on File	89
Medical	211
Request for Information	34
Programs	81
Sentence Administration	86
Staff	210
Temporary Absence	132
Transfer	458
Use of Force	12
Visits and Correspondence	246
Work Placement	53
Other	329
<u>Outside Terms of Reference</u>	
Court procedures	5
Court decision	10
Parole	97
Provincial matter	15
	2,745
Pending from 1986-1987	298
Total complaints investigated	3,043

TABLE B
COMPLAINTS — BY MONTH

Pending from previous year	298
----------------------------	-----

1987

June	235
July	194
August	157
September	300
October	163
November	246
December	150

1988

January	166
February	266
March	275
April	303
May	290
	<hr/>
	3,043

TABLE C
COMPLAINTS — BY REGION

	Pacific Region										Prairie Region									
	Elbow Lake	Ferndale	Kent	Matsqui	Mission	Mountain	Psychiatric Centre	William Head	Other	Bowden	Drumheller	Edmonton	Psychiatric Centre	Rockwood	Saskatchewan	Saskatchewan Annex	Stony Mountain	Other		
1987																				
June	0	8	15	9	6	2	20	0	0	36	15	0	0	0	26	0	1	0		
July	0	0	8	0	12	3	1	0	0	22	5	0	1	0	3	1	1	0		
August	0	0	14	2	3	6	8	0	1	12	3	0	2	0	6	1	1	0		
September	0	2	6	13	4	9	23	1	0	13	9	0	8	0	17	1	5	1		
October	0	0	1	2	4	0	1	0	0	10	1	2	0	0	1	0	1	0		
November	0	0	3	3	3	2	2	0	0	49	5	24	0	0	8	0	0	0		
December	0	0	9	4	4	4	4	0	0	4	3	0	0	0	10	0	2	0		
1988																				
January	1	0	9	5	0	5	1	0	0	12	0	6	2	0	14	1	0	2		
February	0	2	10	1	1	2	1	10	1	23	11	20	1	0	17	0	3	0		
March	0	0	43	7	4	12	0	4	0	15	0	1	0	1	10	0	27	0		
April	0	0	6	4	1	2	0	1	1	10	5	7	25	0	60	0	1	1		
May	0	1	16	1	13	20	7	0	2	60	7	11	0	0	10	0	5	4		
Total	1	13	140	51	55	67	68	16	5	266	64	71	39	1	182	4	47	8		

Ontario Region											Quebec Region											Atlantic Region					
Bath	Beaver Creek	Collins Bay	Frontenac	Joyceville	Kingston Penitentiary	Millhaven	Pittsburg	Prison for women	Warkworth	Other	Archambault	Cowansville	Donnacona	Drummond	Federal Training Centre	La Macaza	Laval	Leclerc	Montée St-François	Reception Centre	Ste-Anne-des-Plaines	Other	Atlantic	Dorchester	Springhill	Westmorland	Other
0	0	0	1	2	5	10	0	1	9	0	14	2	5	3	5	1	4	1	2	1	3	1	2	8	16	0	1
0	0	0	0	1	40	6	0	0	5	1	4	1	2	0	9	35	6	3	0	1	9	1	5	6	2	0	0
6	0	4	0	0	9	4	0	0	5	3	2	14	4	0	1	2	3	26	0	0	5	0	8	0	2	0	0
0	0	1	0	16	5	5	0	0	62	1	14	0	46	1	6	0	0	0	0	2	4	2	11	6	5	0	1
3	9	0	0	3	8	1	0	16	6	3	1	1	10	1	2	1	14	2	2	0	1	0	12	29	4	1	0
1	2	49	0	6	10	2	0	1	9	3	0	0	6	12	4	12	9	2	1	0	6	0	7	5	0	0	0
1	3	2	0	1	22	4	1	4	9	5	0	3	1	3	10	2	0	4	0	4	15	2	5	2	3	0	0
1	2	6	1	8	6	8	1	8	13	3	0	1	4	2	17	1	4	3	1	0	3	0	10	2	3	0	0
0	3	6	3	4	8	4	0	1	48	9	10	1	5	0	3	9	0	10	0	2	7	0	23	4	1	1	1
0	3	8	1	3	15	3	0	0	19	4	4	1	9	5	8	2	24	0	0	3	29	1	6	3	0	0	0
2	0	30	2	0	6	5	0	1	43	0	14	1	5	5	3	6	6	1	1	1	6	0	1	24	16	0	0
0	0	2	1	12	14	24	0	0	9	2	0	24	2	5	4	4	3	4	0	0	5	0	1	14	1	2	0
14	22	108	9	56	148	86	2	32	237	34	63	49	99	37	72	75	73	56	7	14	93	7	91	103	53	4	3

TABLE D**COMPLAINTS AND INMATE POPULATION—BY REGION**

<u>Region</u>	<u>Complaints</u>	<u>Inmate Population⁽¹⁾</u>
Pacific	416	1 638
Prairie	682	2 107
Ontario	748	2 961
Quebec	645	3 389
Maritimes	<u>254</u>	<u>976</u>
TOTAL	2,745	11,071

⁽¹⁾The inmate population figures were provided by The Correctional Service of Canada and are those for the period ending May, 1988

TABLE E

INSTITUTIONAL VISITS

Multi-level	NUMBER OF VISITS
Kingston Penitentiary	9
Prison for Women	3
Psychiatric Centre, Prairies	4
Psychiatric Centre, Pacific	5
Ste-Anne-des-Plaines	5
Saskatchewan Penitentiary	9
Sub-total	35
S6 and S7	
Archambault	8
Donnacona	9
Dorchester	5
Edmonton	5
Kent	10
Laval	5
Millhaven	7
Atlantic	3
Sub-total	52
S3, S4 and S5	
Bowden	10
Collins Bay	6
Cowansville	4
Drumheller	8
Drummond	7
Federal Training Centre	5
Joyceville	10
La Macaza	5
Leclerc	5
Matsqui	4
Mission	5
Mountain	6
Springhill	3
Stony Mountain	7
Warkworth	6
William Head	1
Sub-total	92

TABLE E *(cont'd)*
INSTITUTIONAL VISITS

S1 and S2	
Beaver Creek	1
Ferndale	2
Frontenac	3
Montée St-François	2
Pittsburgh	1
Saskatchewan Farm Annex	1
Sand River	1
Westmorland	3
	<u>14</u>
Sub-total	14
Total	193

TABLE F
INMATE INTERVIEWS

<u>MONTH</u>	<u>NUMBER OF INTERVIEWS</u>
<u>1987</u>	
June	164
July	84
August	40
September	203
October	74
November	113
December	81
<u>1988</u>	
January	38
February	99
March	135
April	151
May	136
Total	1,318

TABLE G
DISPOSITION OF COMPLAINTS

<u>Action</u>	<u>NUMBER</u>
Pending	353
Declined	
a) Not within mandate	88
b) Premature	634
c) Not justified	566
Withdrawn	388
Assistance, advice or referral given	808
Resolved	146
Unable to resolve	60
Total	3,043

TABLE H

COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH — BY CATEGORY

CATEGORY	ASSISTANCE	
	RESOLVED	GIVEN
Canteen	0	2
Cell Effects	15	19
Cell placement	0	2
Claims	8	17
Diet/Food	2	16
Discipline	8	23
Discrimination	0	2
Dissociation	5	27
Education	0	6
Financial Matter	19	32
Grievance Procedure	7	23
Hobbycraft	0	5
Information on File	9	21
Medical	10	83
Request for Information	1	27
Programs	5	24
Sentence Administration	3	27
Staff	1	66
Temporary Absence	1	40
Transfer	21	124
Use of Force	1	5
Visits and Correspondence	16	74
Work Placement	0	10
Other	13	96
<u>Outside terms of reference</u>		
Court Procedures	0	0
Court decision	0	0
Parole	1	36
Provincial Matter	0	1
Total	146	808

**ISSUES DEALT WITH
IN 1987-1988**

As will become evident, there was limited progress made on the issues and recommendations contained in the 1986-87 Annual Report during this current reporting year.

I remain of the opinion, as stated last year, that the responses of the Correctional Service are characterized by excessive delays, an absence of thorough objective review and a reluctance to make decisions. This situation, when coupled with the absence of clear national direction, has produced an environment within which timely and reasoned redress is seldom forthcoming.

The following issues are still outstanding and as a general recommendation, should be resolved and put to bed.

1. Involuntary Inter-regional Transfers

In *September of 1986*, following an investigation into a proposed involuntary transfer of a number of offenders from the Pacific region to aid in alleviating overcrowding within that region, this office recommended:

- a) That the Correctional Service cease the practice of involuntary inter-regional transfers to compensate for overcrowding; and,**
- b) That all involuntary inter-regional transfers be reviewed by the Commissioner's office prior to implementation.**

Recommendation a) was not accepted by the Correctional Service. The Service indicated that an absolute prohibition on such transfers could create problems and hardships in certain cases. As such it opted for a "flexible approach", with all involuntary inter-regional transfers as a result of overcrowding having to be approved by the Commissioner or the Deputy Commissioner, Offender Policy and Program Development. I accept this as a reasonable compromise.

Recommendation b), to use the Service's words, was "accepted in part." The Commissioner's office will *not* review involuntary inter-regional transfers prior to implementation as recommended. I was informed that "the policy and procedures related to such transfers would be reviewed and amended as required to ensure the monitoring of all involuntary inter-regional transfers." To date I have not been informed of the results of this review and I remain of the opinion that such transfer decisions should be reviewed by the Commissioner's office prior to implementation.

2. Special Handling Units — High Maximum Security Institutions

In *June of 1986* this office recommended:

That an immediate review be undertaken of the decentralized decision-making process for Phase IV placements (transfers out of SHU to maximum security institutions) to ensure that decisions are made in a fair and timely manner.

As I indicated in the last Annual Report, the National Committee previously responsible for transfer decisions related to inmates in these units was dissolved in early 1986. In

conjunction with this the Correctional Service in *January, 1987*, revoked the Commissioner's Directives and Divisional Instructions related to both the Special Handling Unit decision-making process and the operation of the units themselves. The new policy documents issued *January 1, 1987* fail to address either of these areas adequately.

This matter was reviewed with the Commissioner in *January 1987* and a subsequent memorandum was received *March 30, 1987* stating that the former Special Handling Unit policy was abolished and replaced with amendments to the Commissioner's Directive on Classification of Institutions and Transfer of Inmates to be effective *1 May 1987*.

These directives, with or without amendments, did not even begin to address the issues previously covered by the abolished national policy. When queried on this matter the Service claimed that the absence of national policy in this area was consistent with their "decentralized" management philosophy and their efforts to "normalize" the Special Handling Unit process. Our office suggested at that time that the absence of national policy in this area was an abdication of responsibility and a failure to appreciate the significance a placement in the Special Handling Unit had on an offender's period of incarceration.

In *May of 1988* I was informed by the Correctional Service that my *June 1986* recommendation had been accepted and that a review of the decision-making process for high maximum security units and the operation of such units would be undertaken.

The results of this review, when it is completed, will be thoroughly analyzed by this office and reported upon in the next Annual Report.

3. Exchange of Service Agreement (Alberta)

The area of concern with respect to transfers under this agreement, which was initially brought to the Correctional Service's attention in *April 1987* and detailed in our last annual report, centres on the Service's non-compliance with the provisions of their own directive. Commissioner's Directive 540 paragraph 24 reads:

"In developing guidelines and procedures related to inter-jurisdictional transfers, regions should ensure that 'the duty to act fairly' is adhered to, such as prior notification to an inmate who is being transferred between jurisdictions, noting in writing an inmate's concerns and taking appropriate action."

The required guidelines and procedures had not been developed and the Service was maintaining that the responsibility for the notification of offenders in advance of involuntary transfers under the terms of this agreement rested with the Solicitor General for the Province of Alberta and not with the Correctional Service of Canada.

A letter was sent to the Commissioner's office *June 4, 1987* restating our position that the Correctional Service had failed in its responsibility to ensure fairness in this decision-making process and again requested that immediate action be taken by its regions to develop the required guidelines and procedures called for by the Commissioner's Directive.

A response was received *July 28, 1987* saying that a legal opinion had been requested "on the interpretation of the duty to act fairly with respect to this aspect of the notification; namely if the Correctional Service is legally obligated to ensure Alberta has notified provincial prisoners that they are being considered for transfer to federal institutions."

A letter was received *November 4, 1987* from the Commissioner's office, inclusive of the legal opinion, maintaining their earlier position that the Correctional Service had no

obligation to ensure that decisions resulting in the transfer of provincial inmates to federal institutions were taken fairly.

The position of this office was again put forth in a letter to the Commissioner's office *November 5, 1987* with a specific recommendation that the cases referred to their attention in *April 1987* be thoroughly reviewed.

A further letter was received *December 4, 1987* from the Commissioner's office saying that the specifics of the cases referred in *April 1987* were currently being investigated by the Director of Intergovernmental Affairs and that the Assistant Solicitor General for the Province of Alberta had been asked to send the Correctional Service their procedures concerning inter-jurisdictional transfers. The letter concluded by stating:

"Once all the pertinent material is received, the information will be analyzed and I will communicate the findings to you. You will note that this subject matter is somewhat time consuming, but rest assured that we are continually monitoring the situation."

Given the handling of this matter to date it is difficult to rest assured. The specifics of the cases referred to in *April 1987* remained unaddressed as of *December, 1987* and the guidelines and procedures related to inter-jurisdictional transfers called for by the *January 1, 1987* Commissioner's Directive remained undeveloped.

In *May of 1988* I was further assured that the province had agreed to provide written notification to the inmate and that their policy manual has been amended. I was also informed that an inmate remaining dissatisfied with the transfer decision may submit his case to the provincial ombudsman.

Although CSC's review of the specific cases referred to them in *April of 1987* appears to have caused a re-thinking of their initial position on this matter, the required regional guidelines and procedures which were to ensure fairness remain undeveloped.

4. Involuntary Transfer Notification

In *May of 1987* this office recommended that in those instances of involuntary transfer where the decision-making authority is considering a higher level of security than the one identified on the inmate notification, a further notification should be issued.

I received a response from the Commissioner *June 19, 1987* tentatively rejecting this recommendation and saying that the issue had been referred to legal counsel and senior staff to review and that he would write me again once he had an opportunity to review their advice.

After waiting more than four months I wrote the Commissioner again *October 29, 1987* restating our concern and requesting a final decision. I received a reply from the Commissioner *November 20, 1987* rejecting my recommendation and concluding that "for the most part inmates are transferred to the institution recommended. I do not feel that an amendment to existing policy is in order."

I believe that in those cases where the decision maker is giving consideration to an institution other than the one recommended, and especially in those cases where the alternative institution represents an increase in the individual's security classification, the Service is obligated to re-notify the individual in advance of the decision being taken. As I stated in my last Annual Report, to do otherwise is to effectively negate the purpose of the notification procedure and place in question the fairness of the decision taken.

In *May of 1988* I was informed that the Service's "policy and procedure would be reviewed and amended as required to ensure that further notification in instances of involuntary transfer is included." The amendments, when forthcoming, will be reviewed. Given the significance involuntary transfers have on the offenders' period of incarceration, I previously recommended that a national directive be issued emphasizing the requirement that the decision maker thoroughly review the source documentation relevant to the transfer, inclusive of the offender's rebuttal, rather than a summary of that documentation.

I have been informed by the Correctional Service that their above noted review of the policies and procedures related to transfers would incorporate this recommendation.

5. Correctional Service Internal Investigations

In late *1986*, as indicated in my last Annual Report, our office brought to the attention of the Commissioner our concerns with the Correctional Service's internal investigation process. I was then and still remain of the opinion that the Service's internal investigations are often incomplete and lacking in objectivity, with subsequent reviews of the investigation reports done by Regional and National Headquarters authorities being nothing more than a rubber stamp.

This office was assured in *March of 1987* that "there will definitely be a Commissioner's Directive on Investigations." I was subsequently informed that a Commissioner's Directive entitled Official Investigations had been developed and approved by the Correctional Service's Senior Management Committee in *October of 1987*. As of the end of this reporting year no Commissioner's Directive on Official Investigations has been issued.

6. Correctional Service Internal Audits

The conclusion in our last Annual Report on this issue was that there remains no national policy to ensure the timely, systematic, independent review and appraisal of Correctional Service operations.

Since that time, the Commissioner's Directive on Audits was amended on *December 1, 1987* and national standards for the Inspector General's sector are in the process of being published. Although this can be seen as progress, I have yet to see evidence of any timely, systematic, independent review and appraisal of Correctional Service's operations. Consequently we will continue to monitor the situation.

7. Correctional Service Guidelines and Manuals

The guidelines and manuals at question were to be published in support of Correctional Service's new directives system which was implemented *January 1, 1987*.

As indicated in our last Annual Report we had concerns with respect to the non-publication of these documents. These concerns were brought to the attention of the Commissioner in *February of 1987*. In *May of 1987* this office was informed that the "desired status of Guidelines and Operational Manuals is being reviewed." In *November of 1987* this office was further informed that "as part of the revised policy framework, and in response to the 1987 Corporate Direction, it was agreed that the Service would establish National Standards."

If I read this *November 1987* response correctly, it would appear that the Service has changed direction on this issue and is now in the process of developing national standards rather than guidelines and manuals. Regardless of whether it is to be standards or guidelines, the concern is that one of them should have been issued *January 1, 1987*. It is incomprehensible that a new Correctional Service Directives system that was a year and a half in the making has been implemented in such a piecemeal fashion. Not only was it introduced without guidelines and user manuals, there were no Commissioner's Directives in many key areas, no finalized Regional Instructions and Institutional Standing Orders, and no clearance process through which to ensure that policy directives at the various levels of the organization were consistent with legal and operational requirements.

In *May of 1988* in response to comments in our last Annual Report I was informed "that the development of National Standards and Operational Procedures is under way." Despite this announcement we continue to have serious concerns about the Service's commitment to ensure consistency and fairness in the application of its stated national policies.

8. Health Care and the Use of Force

I recommended in *November of 1986*:

- a) That health care staff attend immediately following the use of force on an inmate;**
- b) That a report be submitted to the Warden; and**
- c) That there be appropriate follow-up attendance when deemed appropriate by health care staff.**

This recommendation was rejected by the Correctional Service in *January of 1987*. I concluded in my last Annual Report that the Service's position on this matter was indefensible.

I have to date, despite continued assurances from the Correctional Service that this recommendation is under review, received no definitive comment from the Commissioner on this matter.

9. Claims Against the Crown

I provided in my last Annual Report a detailing of the concerns this office had with the management of the claims process and the fairness of the decisions rendered.

I can report that the number of claims remaining outstanding beyond the 90 day time frame has decreased significantly. I cannot, however, report that the investigations and subsequent decisions rendered on claims applications reflect the thoroughness and objectivity one would hope for.

I have as well noted through our review of claims applications that the Service, in far too many instances, is not adhering to its own regulations regarding the handling of offender personal effects.

With respect to the two claims detailed in my last Annual Report which remained outstanding, I wrote the Commissioner again in *October of 1987* restating my earlier position. The Commissioner responded in *November of 1987*, stating in part:

...it appears clear to me that to rebut your views and your views of our legal opinion would serve no useful purpose, nor would it be in the public interest to expend any further resources in this case. Given your strong convictions on this case I am, therefore, prepared to settle the claim at \$120.00.

Although I was pleased that the claim had finally been settled in the offender's favour, I would have hoped that the Commissioner's motivation would have been fairness rather than the perceived strength of my conviction and the further expenditure of resources.

10. Access to and Correction of File Information

In *February of 1987*, after four months of discussion with the Commissioner's office, it was recommended:

That the Correctional Service establish procedures which:

- a) afford inmates reasonable access to file material already seen; and**
- b) provide an avenue through which they can request corrections of such file information.**

The factors leading to this recommendation are detailed in the 1986-87 Annual Report.

A letter was received from the Commissioner's Executive Secretary dated *July 12, 1987* saying that as a result of the Privacy Commissioner's Annual Report "Commissioner LeBlanc has expressed his personal interest in seeing that new means of informal access by inmates be explored. A project will soon be under way to explore these avenues."

A further letter was sent to the Commissioner's office *August 17, 1987* restating our position that the Correctional Service had a responsibility to ensure that personal information used for administrative purposes is accurate, up to date and as complete as possible. A response was received *September 25, 1987* acknowledging the Correctional Service's responsibility "to correct documents which are less than accurate." We were as well informed again that a "Working Group" was being formed to review the matter.

The last word received on this matter following a meeting in *May of 1988* with the senior administration of the Correctional Service was that "the issue remains under review."

11. C.D. 575 — Interception of Conversations of Inmates

This issue was initially brought to the attention of the Commissioner's office in *February of 1987* as detailed in our last Annual Report.

A meeting between my Director of Investigations and Correctional Service officials finally took place in *January of 1988*. During the course of that meeting a number of concerns were raised beyond the erroneous Criminal Code references which had initiated our involvement in the issue. Of specific interest was the question of the confidentiality of inmate telephone communication with this office.

In *April of 1988* I received a copy of a Draft Consultation Paper which addressed none of the concerns raised about the directive except the Criminal Code references. As of the end of the reporting year, nearly a year and a half after our initial contact with Correctional Services on this issue, the Commissioner's Directive remains unamended.

12. Visitor Application Decision Form

This office recommended in *February of 1987* that Correctional Services review its Visitor Application Decision Form to ensure that in those cases where the application was denied, the applicant was provided with reasons in sufficient detail to afford the opportunity for reasonable comment and that the avenue of redress was clearly identified on the form.

I was informed in *May of 1987* that amendments to the form were being proposed to Offender Management staff and that field staff would be consulted.

I questioned in my last Annual Report the need for formal proposals and consultations on matters such as this and suggested that in instances where there are no identified concerns with a legitimate recommendation, the Commissioner's office should take immediate action.

I was eventually informed in *November of 1987*, some nine months after our recommendation, that the form had been revised and was in use.

13. Inmate Access to Tape Recordings of Disciplinary Hearings

This issue was initially raised with the Commissioner's office in *February of 1987* and as indicated in our last Annual Report, the issue remained unaddressed by the Correctional Service. I stated at that time that the Service would be well advised to issue a directive clearly stating that inmates were to be afforded access to tape recordings of their disciplinary hearings.

I was informed in *May of 1988* that "a memorandum from the Deputy Commissioner, Offender Policy and Program Development will be sent to the Regional Deputy Commissioners to remind them of the obligation to allow inmates access to disciplinary hearing tapes." Sixteen months later we are still in the future tense.

14. National Prison Justice Day

I recommended in *March of 1986*:

- a) That the Correctional Service review its policy with respect to National Prison Justice Day; and,**
- b) That the regulations pertaining to the failure to report to place of work, other than pay, be waived for this day.**

This issue was detailed for the second year running in our last Annual Report and it was noted then that no national policy had as yet been issued.

In *July of 1987* a national policy of sorts was issued but it failed to address the concerns raised by this office. I informed the Commissioner during our *October 30, 1987* meeting that the issuing of Performance Notices, which in turn directly impact upon earned remission, to those inmates who choose to observe this day was strictly punitive in nature.

The purpose of my recommendation in *March of 1986* was to ensure a degree of consistency in the Service's response to National Prison Justice Day. Given that as of *January 1, 1987* the specific criteria upon which earned remission decisions were based no longer existed, the issuing of Performance Notices as a matter of policy may well have the effect of increasing the inconsistencies of the past.

The Service's reaction to this issue has been based on its desire not to give official recognition to National Prison Justice Day. I remain of the opinion, whether the day is officially recognized or not, that a simple no work/no pay policy for the day should be accepted.

I was informed in *May of 1988* that a no work/no pay policy for Prison Justice Day would be approved by Correctional Service's Senior Management Committee in June.

15. Purchase of Computers

This issue was initially raised with Correctional Services in *February of 1985*.

In our last Annual Report I stated that I would be formally recommending to the Commissioner that the decision taken with respect to inmate owned computers be based on the individual needs of the inmate and the accessibility to computers in the institution in question.

The recommendation was made in *October of 1987* following further discussions with the Commissioner's office. I was informed in *May of 1988* that "the policy will be amended by the Commissioner to allow inmate purchases of computers for educational purposes based on the individual needs of the inmate and the accessibility to computers in the institution." After three and a half years, there finally appears to be a reasonable and consistent national policy on the matter of personal computers.

16. Inmate Access to Telephones

I recommended in April of 1985:

That the Correctional Service review its inmate access to telephones policy in all institutions to ensure reasonable and equitable access as called for by the Commissioner's Directive.

This issue was detailed, for the second year running, in our last Annual Report at which time I recommended that the Correctional Service develop a national policy, inclusive of a definition of what constitutes reasonable access, and ensure that their present institutional operations conform to that policy.

I was informed in *May of 1988*, some three years after my recommendation, that it had been accepted. The Correctional Service further stated that "it has become apparent that further direction is required to ensure the application of the policy of reasonable and equitable access to telephones. The current practice in the institutions will be reviewed and National Standards will be developed and implemented to ensure a common understanding of reasonable and equitable access."

I intend to thoroughly review the Correctional Service's forthcoming efforts related to this long-standing issue and will hopefully be able to provide a conclusion to this matter in our next Annual Report.

17. Double Bunking in Segregation

I recommended in *June of 1984* that the Correctional Service cease immediately the practice of double bunking in segregation and dissociation areas. I have included the issue again in this year's Annual Report because I remain of the opinion that the continued

double bunking of an inmate population which has limited access to privileges, amenities and programming available to the general population and is confined to their cells or unit for the majority of the day is, to my mind, inhumane.

The Correctional Service of Canada continues to reject this recommendation, saying that it is not possible to eliminate the practice altogether, and claims that “every effort is being made to keep the practice to a minimum.”

I indicated in the previous report that in *April of 1987* there were some 60 inmates double bunked in the administrative segregation protective custody area at Kent Institution, while in the general population area at the same institution there were 26 vacant cells. In *May of 1988* there were 88 inmates so double bunked with 35 cell vacancies within the general population area.

I again recommend that the Correctional Service cease the practice of double bunking those offenders who are not part of the institution's general population and, as such, have limited access to the privileges, amenities and programs generally available within that institution.

18. Offender Application for Inter-regional Transfers — Decision Maker

A number of offenders had contacted this office requesting a review of the denial of their application for inter-regional transfer.

During the course of my meeting with the Commissioner *May 22, 1987* I brought to his attention the fact that the new Commissioner's Directive on transfers did not clearly identify, in cases of requested, voluntary inter-regional transfer, who the decision maker was. I was informed by the Commissioner at the meeting that the decision maker was the Deputy Commissioner of the sending region.

A subsequent letter was sent to the Commissioner's office *June 4, 1987* with supporting documentation, including a third level grievance response signed on behalf of the Commissioner, which clearly indicated that in practice it was the proposed receiving rather than the sending Regional Deputy Commissioner who was making the decision. A request was made at the time that the discrepancy be immediately addressed and that a clearly defined decision maker be identified within the Commissioner's Directive.

The absence of a clearly defined decision maker was causing inconsistencies in both who was providing the offender with the reasons for the denial and who was responding to offender grievances filed against the decision. It seemed quite obvious to me that to ensure fairness in this process, at least from an inmate's point of view, one must know who the decision maker was.

A response was received from the Commissioner's office *August 10, 1987* saying that the decision is a “consultative process” and our concerns would be conveyed to the Deputy Commissioner, Offender Policy and Program Development for examination. A further meeting was then held resulting in a commitment from the Correctional Service that the decision maker with respect to such transfer applications would be clearly identified within the directive.

A letter was subsequently sent to the Commissioner's office *August 26, 1987* confirming this commitment.

Although I have received further communications relating to this issue, no substantive action has yet been taken. In *May of 1988* following a meeting with senior Correctional Service officials, I was advised that:

"The decision taken in relation to an inter-regional transfer is shared by the sending and receiving regions. The policy will be amended to: 1) ensure that the reasons for a denial are provided to the inmate by the region denying the transfer; 2) ensure that the inmate is advised of his right to appeal the decision; and 3) allow the inmate's grievance related to the transfer decision to proceed directly to the Commissioner's level."

I will review the amended policy when it is issued and hopefully conclude the matter in our next report.

19. Warning Shots

I noted over the course of this reporting year a significant increase in the number of staff and offenders injured by warning shots. A review of Correctional Service's internal policy documents indicated an absence of direction with respect to definition and purpose of warning shots, and their staff training program did not appear to give any practical instructions in this area.

I wrote the Commissioner *October 29, 1987* recommending that the Correctional Service conduct a comprehensive review with respect to the Service's present practice in this area, including an assessment of existing training methods to ensure the safe use of firearms.

I received correspondence from the Commissioner *January 28, 1988* rejecting my recommendation. The Commissioner concluded that all the incidents fully justified the use of firearms and as such, the Correctional Service did "not see the need to conduct a more comprehensive review of existing practice in the area of warning shots."

A further meeting was held in *April, 1988* with the Commissioner's Executive Secretary. During the course of that meeting it was pointed out to him that:

- a) we were not questioning whether the incidents justified the use of firearms, but rather the manner in which they were used — warning shots are generally not intended to cause injury; and,
- b) the Commissioner's response did not address our concerns with respect to the absence of direction and practical instruction relating to the use of warning shots.

The Executive Secretary agreed to undertake a further review of the matter.

I received in *May of 1988* a copy of the Correctional Service's current policy direction concerning warning shots and a copy of their present training program. These are the same documents I reviewed prior to making my *October 1987* recommendation. To date I have received no indication that Correctional Services has taken any further action in response to the recommendation on this matter.

20. Administrative Segregation — Commissioner's Directive 590

Our office received a significant number of complaints from offenders subsequent to the introduction of the new Commissioner's Directive on Administrative Segregation *January 1, 1987*, concerning their placement in segregation. A review of the current Commissioner's

Directive 590 indicated the following changes in relation to the operational policy enunciated in the former directive:

- a) the removal of the requirement that the offender be given a hearing by the Segregation Review board within five working days of his placement in segregation;
- b) the removal of the offender's right to be heard, at his request, once every month by the Segregation Review Board; and
- c) the expansion of the time frame for case reviews of segregated offenders by their Case Management Team.

A letter was forwarded to the Commissioner's office *August 11, 1987* detailing the above policy changes and requesting comment on the rationale for the policy changes. A response was received *November 4, 1987* which failed to address the issue and a further letter was sent to the Commissioner's office *November 27, 1987* stating in part:

"Given the significance of the decision to place an offender in administrative segregation, the vagueness often of the written reasons provided and the literacy level of the population in question, it is the feeling of this office that the segregation review hearing was a major element in ensuring fairness in these decisions.

As such, I recommend that the Correctional Service of Canada re-institute Segregation Review Board hearings as detailed in your previous policy."

A response was received *December 21, 1987* saying "we will examine the existing practices across the regions and then make changes to the Commissioner's Directive as may be required. We will communicate our findings to you, once the analysis is completed." After waiting four months, a further letter was sent to the Commissioner's office *April 22, 1988* asking for the results of their analysis.

Following our meeting in *May of 1988* with senior Correctional Service of Canada officials, I was informed that "the policy will be re-examined with the purpose of clarifying the expectations for review, especially in respect to hearings at which an inmate may appear."

As of this reporting date, it has now been nine months and the policy remains unchanged.

21. Involuntary Transfer — Progress Summary

I received a complaint from an inmate in *September of 1987* concerning his involuntary transfer from minimum security to medium security. The offender, prior to addressing his complaint to this office, had attempted to resolve his concerns through the Correctional Service's internal grievance process. As his grievance had been denied by the Commissioner's office the results of my review of the case were referred directly to the Commissioner.

The issue at hand centered on the fact that the offender had not been provided access to his Progress Summary prior to the involuntary transfer. Progress Summaries are case management documents prepared in advance of major decisions which are supposed to be co-signed by the offender.

In this case the Progress Summary was completed *April 10, 1987* and the decision on the involuntary transfer taken *April 15, 1987*. The offender was eventually provided access to the document after the involuntary transfer had taken effect.

I wrote the Commissioner *September 25, 1987* requesting a review of the decision taken in light of the offender's concerns and requesting his comments with respect to the general matter of offender access to Progress Summaries in advance of decisions, given the Service's stated policy on information sharing.

The Commissioner in his responses of *November 5, 1987* and *December 21, 1987* failed to distinguish between the specific decision taken in this individual case and the policy issue concerning information sharing and fairness in decision-making. Our position was that when a Progress Summary is prepared for the purpose of recommending a transfer, the offender should be afforded the opportunity to read and co-sign the document in advance of the decision being made. This was restated at a meeting with the Commissioner's Executive Secretary in *April of 1988*. I understand that this issue has been incorporated into Correctional Service's general review of the transfer process.

22. Corporate Policy Framework and Internal Regulatory Documents

I commented earlier under *Correctional Service Guidelines and Manuals* on my concerns with the absence of clear national policy. I have very similar concerns with respect to the absence of national direction and review in the development of regional and institutional policies.

Although the introduction to the Correctional Service's directives system in *January 1987* stated that each policy is to be reviewed to ensure consistency with legal and operational requirements, it became quickly evident that no one was co-ordinating or reviewing the subsequent development of the policy at regional and institutional levels.

We noted during the course of our investigations that not only were there major discrepancies in the subject matter addressed within these documents, but there were as well major inconsistencies in their interpretation and application of national policy.

These observations were reviewed with the Commissioner's Executive Secretary in *October of 1987*. On *November 16, 1987* a letter was sent to the Commissioner's office requesting a detailing of the review process that was in place prior to the issuing of the new Regional Instructions and Institutional Standing Order and providing examples of the inconsistencies and discrepancies discussed during the October meeting. The letter as well recommended:

That a national review be undertaken to ensure policy documents issued from the regional and institutional levels of the organization are consistent with the Service's duty to act fairly and the national policies enunciated in the Commissioner's Directives.

On *November 26, 1987* a letter was received from the Commissioner's office which simply stated "In response to your concerns regarding the monitoring of institutional policy development, a number of mechanisms exist to ensure control of this area." There was no elaboration as to what these mechanisms were, our request for a detailing of the review process in place prior to the issuing of the policies was not addressed, and no comment was made with respect to our recommendation.

Although this matter has been the topic of numerous discussions since *November of 1987* the Correctional Service of Canada has yet to address the issue.

The simple fact is that the Service, in *January of 1987*, introduced a new directives system based on the concept of decentralizing authority but failed to ensure either the consistency or compliance of the various regional and institutional policies with their national policies. The disjointed and basically unmonitored approach taken by the Service in the development of its policies and procedures has placed at serious question its ability to effectively review and analyze its own operations. It has as well, and more importantly, placed at question its ability to ensure fair and equitable treatment of the offender population.

I feel that this issue is central to the effective management of the Service and again recommend that immediate action be taken.

APPENDIX A

P.C. 1977-3209

Certified to be a true copy of a Meeting of the
Committee of the Privy Council, approved by
His Excellency the Governor General on
the 15 November, 1977

WHEREAS the Solicitor General of Canada reports as follows:

That, as a result of the resignation of Miss Inger Hansen from the position of Correctional Investigator as of October 1, 1977 the temporary appointment of Mr. Brian McNally of Ottawa to the position of Correctional Investigator was made by Order in Council P.C. 1977-2801 on 29th September, 1977; and

That, in order to meet the demands of the Office of the Correctional Investigator, it is advisable to proceed to make a permanent appointment to the position as quickly as possible.

Therefore, the Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Solicitor General of Canada advise that the temporary appointment of Mr. Brian McNally to the position of Correctional Investigator be terminated as pursuant to Part II of the *Inquiries Act* Mr. Ronald L. Stewart of the City of Ottawa be appointed as Commissioner, to be known as the Correctional Investigator to investigate, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada, or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the *Penitentiary Act*, and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, other than problems raised on complaint

- (a) concerning any subject matter or condition that ceased to be the subject of complaint more than one year before the lodging of the complaint with the Commissioner,
- (b) where the person complaining has not, in the opinion of the Commissioner, taken all reasonable steps to exhaust available legal or administrative remedies, or
- (c) concerning any subject matter or conditions falling under the responsibility of the Solicitor General of Canada that extend to and encompass the preparation of material for consideration of the National Parole Board.

and the Commissioner need not investigate if

- (d) the subject matter has previously been investigated, or
- (e) in the opinion of the Commissioner, a person has no valid interest in the matter.

The said Committee further advise that a Commission do issue to the said Commissioner, and

1. that the Commissioner be appointed at pleasure;
2. that the Commissioner be paid at the salary set out in the schedule hereto;
3. that the Commissioner be authorized to engage, with the concurrence of the Solicitor General of Canada, the services of such experts and other persons referred to in Section II of the *Inquiries Act*, who shall receive such remuneration and reimbursement as may be approved by the Treasury Board; and
4. that the Commissioner shall submit an annual report to the Solicitor General of Canada regarding problems investigated and action taken.

Certified to be a true copy

Clerk of the Privy Council

enquêtes, lesquels recevront les traitements et remboursements de frais que pourra approuver le Conseil du Trésor; et

4. soumettre un rapport annuel au Solliciteur général du Canada au sujet des problèmes qui ont fait l'objet d'enquêtes, et des mesures prises à leur égard.

Copie certifiée conforme

Le Greffier du Conseil privé

C.P. 1977-3209

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion
du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence
le Gouverneur général le 15 novembre 1977

Vu le rapport du Solliciteur général du Canada exposant:

Qu'à la suite de la démission de M^{me} Inger Hansen du poste d'enquêteur correctionnel,
au 1^{er} octobre 1977, M. Brian McNally d'Ottawa a été nommé à ce poste à titre temporaire,
par le décret C.P. 1977-2801 du 29 septembre 1977; et

Qu'afin de satisfaire aux exigences du Bureau de l'enquêteur correctionnel, ce poste
doit être comblé à titre permanent aussitôt que possible.

À ces causes, sur avis conforme du Solliciteur général du Canada, le Comité du Conseil
privé recommande que la nomination temporaire de M. Brian McNally au poste d'enquêteur
correctionnel prenne fin, et qu'en vertu de la Partie II de la Loi sur les enquêtes, M. Ronald
L. Stewart soit nommé commissaire, appelé enquêteur correctionnel, pour faire
enquête, de sa propre initiative, à la demande du Solliciteur général du Canada, ou encore
sur les plaintes reçues des détenus ou présentées en leur nom, au sens où l'entend la Loi
sur les pénitenciers, et faire rapport sur les problèmes des détenus qui ressortissent à la
compétence du Solliciteur général du Canada, sauf sur ceux qui sont soulevés dans une
plainte

- a) portant sur une question ou un état de choses qui a cessé d'exister ou d'être le sujet
d'une plainte plus d'un an avant le dépôt de la plainte auprès du commissaire,
- b) dont l'auteur n'a pas, de l'avis du commissaire, pris toutes les mesures nécessaires
pour épuiser les recours juridiques ou administratifs possibles, ou
- c) portant sur une question ou un état de choses ressortissant à la compétence du
Solliciteur général du Canada, y compris la préparation de documents à soumettre à
la Commission nationale des libérations conditionnelles,

et le commissaire n'est pas obligé de faire enquête

- d) s'il y a déjà eu enquête sur le sujet de la plainte, ou

- e) si, de l'avis du commissaire, l'auteur de la plainte n'a aucun intérêt valable dans la
question.

Le Comité recommande en outre qu'une commission soit délivrée audit commissaire et
que ce dernier

1. soit nommé à titre amovible;
2. reçoive le traitement établi dans l'annexe ci-après;
3. soit autorisé à retenir, avec l'assentiment du Solliciteur général du Canada, les services
d'experts et d'autres personnes dont il est fait mention à l'article 11 de la Loi sur les

Même si cette question a fait l'objet de nombreuses discussions depuis novembre 1987, le Service correctionnel du Canada ne s'en occupe toujours pas.

En réalité, le problème est que le Service a instauré, en janvier 1987, un nouveau système de directives basé sur le concept de décentralisation des pouvoirs, mais a négligé de mettre des mécanismes appropriés en place pour s'assurer que les diverses politiques des établissements et des Régions sont conformes à ses politiques nationales. L'approche incohérente adoptée par le Service à l'égard de l'élaboration de ses politiques et procédures, approche qui ne prévoit essentiellement aucun contrôle, met sérieusement en doute sa capacité de bien examiner et analyser ses propres opérations. Fait plus important encore, elle met en question sa capacité de garantir le traitement juste et équitable de la population carcérale.

Je crois que l'efficacité de la gestion du Service est intimement liée à cette question et c'est pourquoi je recommande de nouveau que des mesures soient prises sans tarder.

Le Rapport récapitulatif concernant le plaignant a été rempli le 10 avril 1987 et la décision de le transférer a été prise le 15 avril. On a finalement permis au détenu de voir le document après que la décision fut devenue exécutoire.

J'ai écrit au Commissaire le 25 septembre 1987 pour lui demander de réexaminer la décision rendue en tenant compte des préoccupations du détenu, et de donner son avis sur la question de la consultation, par les détenus, des Rapports récapitulatifs sur l'évolution du cas avant la prise de décision, étant donné la politique du Service sur la communication des renseignements.

Dans ses réponses du 5 novembre et du 21 décembre 1987, le Commissaire a omis de traiter séparément la décision rendue dans le cas qui nous occupait et la question globale de la communication des renseignements et de l'équité des décisions. Nous étions alors d'avis que lorsque le Service correctionnel dresse un rapport récapitulatif en vue de recommander un transfèrement, il doit permettre au détenu de lire et de co-signer le document avant que la décision ne soit prise. Nous avons réitéré cette opinion lors d'une rencontre avec le secrétaire exécutif du Commissaire en avril 1988. Je crois savoir que le Service correctionnel a incorporé cette question dans son examen général du processus de transfèrement.

22. Cadre stratégique global et règlements internes

J'ai déjà déploré l'absence d'une politique nationale claire lorsqu'il a été question des *Guides et lignes directrices du Service correctionnel*. L'absence d'une directive et d'un examen nationaux pour ce qui concerne les politiques élaborées par les Régions et les établissements me préoccupe tout autant.

Même si, selon le système de directives en vigueur depuis janvier 1987, on doit examiner chaque politique pour s'assurer qu'elle satisfait aux exigences juridiques et opérationnelles, il est vite devenu évident que personne ne coordonnait ni n'examinait les politiques élaborées aux niveaux des Régions et des établissements.

Dans le cours de nos enquêtes, nous avons observé que ces documents présentaient des différences majeures en ce qui a trait non seulement aux sujets traités, mais aussi à l'interprétation et à l'application de la politique nationale.

Nous avons discuté de ces constatations avec le secrétaire exécutif du Commissaire en octobre 1987. Le 16 novembre 1987, nous avons envoyé une lettre au Bureau du Commissaire pour lui demander une description détaillée du processus d'examen qui avait été suivi préalablement à la publication des nouveaux ordres permanents et instructions régionales, et pour lui donner des exemples des incohérences étudiées à la réunion d'octobre. Nous recommandons également:

Qu'on effectue un examen national pour s'assurer que les politiques élaborées aux niveaux des Régions et des établissements respectent l'obligation du Service d'agir avec équité et les principes nationaux énoncés dans les directives du Commissaire.

Dans sa réponse reçue le 26 novembre 1987, le Bureau du Commissaire disait simplement qu'il existait déjà un certain nombre de mécanismes pour contrôler les politiques conçues par les établissements. Il ne précisait pas quels étaient ces mécanismes, il ne décrivait pas le processus d'examen comme nous l'avions demandé, et il ne faisait aucun commentaire sur notre recommandation.

20. Isolation préventif — Directive du Commissaire n° 590

Nous avons reçu beaucoup de plaintes concernant le placement en isolation préventif à la suite de la publication, le 1^{er} janvier 1987, de la nouvelle directive du Commissaire sur ce sujet. En examinant la directive n° 590, nous avons constaté les changements suivants par rapport à la politique opérationnelle énoncée dans l'ancienne directive:

a) la suppression de l'obligation que le détenu soit entendu par le Conseil d'examen des cas d'isolation préventif dans les cinq jours ouvrables suivant son placement en isolation,

b) le retrait du droit du détenu d'être entendu tous les mois, s'il le désire, par le Conseil d'examen des cas d'isolation, et

c) la prolongation de la période devant s'écouler avant que le cas du détenu en isolation ne soit examiné par son équipe de gestion des cas.

Le 11 août 1987, nous avons écrit au Bureau du Commissaire pour lui demander la raison des changements mentionnés plus haut. La réponse reçue le 4 novembre 1987 était insatisfaisante, nous avons écrit de nouveau le 27 novembre 1987 pour dire notamment ceci:

«Vu l'importance de la décision de placer un détenu en isolation préventif, le caractère souvent vague des motifs fournis par écrit et le degré d'alphabetisation des détenus en question, nous croyons que les audiences contribuaient pour beaucoup à assurer la prise de décisions équitables.

C'est pourquoi je recommande que le Service correctionnel du Canada rétablisse les audiences du Conseil d'examen des cas d'isolation prévues dans sa précédente politique.»

La réponse reçue le 21 décembre 1987 disait qu'on allait examiner la façon de procéder dans toutes les Régions pour ensuite apporter les modifications requises à la directive du Commissaire, et qu'on nous transmettrait les résultats de l'analyse. Après quatre mois d'attente, nous avons écrit au Bureau du Commissaire le 22 avril 1988 pour lui demander ces résultats.

À la suite d'une rencontre avec les cadres supérieurs du Service correctionnel en mai 1988, j'ai été informé qu'on allait revoir la politique afin de clarifier ce qu'on attend des examens, particulièrement en ce qui touche les audiences auxquelles un détenu peut comparaître.

Il s'est écoulé neuf mois depuis et la politique demeure telle quelle.

21. Transfert involontaire — Rapport récapitulatif sur l'évolution du cas

En septembre 1987, j'ai reçu une plainte d'un détenu relativement à son transfert involontaire d'un établissement à sécurité minimale à un autre à sécurité moyenne. Avant de s'adresser à nous, il avait suivi la procédure interne de règlement des griefs du Service correctionnel. Comme son grief avait été rejeté par le Bureau du Commissaire, j'ai soumis les résultats de mon examen du cas directement au Commissaire.

Le principal point en litige était le refus d'autoriser le détenu à prendre connaissance de son Rapport récapitulatif sur l'évolution du cas, avant le transfert involontaire. Ces rapports sont des documents de gestion des cas établis avant la prise de décisions majeures et sont censés être cosignés par le détenu.

Le 10 août 1987, le Bureau du Commissaire m'a répondu qu'il y avait une consultation à ce sujet et que nos préoccupations seraient soumises au Sous-commissaire à l'Elaboration des politiques et des programmes concernant les délinquants. À la suite d'une autre rencontre, le Service correctionnel s'est engagé à bien indiquer dans la directive qui devait rendre les décisions concernant les demandes de transfèrement en question.

Une lettre confirmant cet engagement a été envoyée au Bureau du Commissaire le 26 août 1987.

On m'a contacté à quelques reprises par la suite, mais on n'avait toujours pas pris de mesures importantes. En mai 1988, après une rencontre avec les cadres supérieurs du Service correctionnel, j'ai été avisé de ce qui suit:

«La décision relative à un transfèrement interrégional est prise conjointement par la Région où est incarcéré le détenu et celle qui est censée le recevoir. On modifiera la politique de telle sorte que: 1) les motifs du refus soient fournis au détenu par la Région qui s'oppose au transfèrement; 2) le détenu soit avisé de son droit d'en appeler de la décision; 3) le grier du détenu, le cas échéant, aille directement au Bureau du Commissaire.»

J'examinerai la nouvelle politique lorsqu'elle sera prête et j'espère mettre le point final à cette question dans le prochain rapport.

19. Coups tirés en guise d'avertissement

J'ai noté une augmentation importante du nombre d'employés et de détenus blessés par des coups d'avertissement. En examinant la politique interne du Service correctionnel, j'ai constaté qu'elle ne donnait ni la définition ni le but du coup d'avertissement; en outre, le programme de formation du personnel ne comportait aucune instruction pratique à ce sujet. J'ai écrit au Commissaire le 29 octobre 1987 pour lui recommander que le Service correctionnel examine en détail les pratiques en vigueur dans ce domaine et évalue la formation dispensée aux employés concernant le maniement des armes à feu.

Dans une lettre reçue le 28 janvier 1988, le Commissaire rejetait ma recommandation. Il y concluait que tous les incidents avaient pleinement justifié l'emploi d'armes à feu et que le Service correctionnel ne voyait donc pas la nécessité de faire un examen plus complet.

Au cours d'une rencontre avec le secrétaire exécutif du Commissaire en avril 1988, il lui a été souligné que:

- a) nous ne mettons pas en question le bien-fondé de l'utilisation des armes à feu lors des incidents, mais plutôt la façon dont on s'en était servi — les coups d'avertissement n'ont généralement pas pour but de blesser;
- b) le Commissaire ne nous avait rien répondu relativement à l'absence d'une directive et d'instructions pratiques sur l'utilisation des coups d'avertissement.

Le secrétaire exécutif a accepté d'examiner de nouveau la question.

En mai 1988, j'ai reçu des copies de la politique actuelle sur les coups tirés en guise d'avertissement et du présent programme de formation. Ce sont les mêmes documents que j'ai étudiés avant de formuler ma recommandation en octobre 1987. À ce jour, rien n'indique que le Service correctionnel ait pris d'autres mesures pour donner suite à ma recommandation.

Quelque trois ans plus tard, soit en mai 1988, j'ai appris que ma recommandation avait été acceptée. Le Service correctionnel a de plus déclaré qu'il devenait manifestement nécessaire d'établir une nouvelle directive pour assurer l'application du principe de l'accès raisonnable et équitable. On examinera donc comment cela se passe actuellement dans les établissements et on élaborera de nouvelles normes nationales pour que ce principe soit compris de la même façon par tous.

J'entends suivre de près ce que fera le Service correctionnel à cet égard et j'espère pouvoir mettre un point final à cette question de longue date dans le prochain rapport.

17. Double occupation des cellules en isolement

J'ai recommandé en juin 1984 que le Service correctionnel cesse immédiatement la pratique de la double occupation des cellules dans les aires d'isolement et d'isolement disciplinaire. J'ai décidé de reparer de cette question cette année car je trouve toujours inhumain de placer dans une même cellule deux détenus qui ont un accès limité aux privilèges, aux commodités et aux programmes dont bénéficie la population carcérale générale et qui sont confinés à leur cellule ou unité durant la majeure partie de la journée.

Le Service correctionnel du Canada continue de rejeter cette recommandation, soutenant qu'on ne peut éliminer complètement cette pratique et qu'on s'efforce d'y avoir recours le moins possible.

J'ai indiqué dans le rapport précédent qu'en avril 1987 une soixantaine de détenus partageaient des cellules dans les aires d'isolement préventif ou protecteur de l'établissement Kent alors qu'il y avait 26 cellules vacantes dans le reste du pénitencier. En mai 1988, 88 détenus partageaient des cellules tandis qu'il y en avait 35 de libres.

J'ai de nouveau recommandé que le Service correctionnel cesse de placer deux par cellule des détenus qui ne font pas partie de la population générale et, de ce fait, ont un accès limité aux privilèges, aux commodités et aux programmes dont elle bénéficie.

18. Demande de transfèrement interrégional — Auteur de la décision

Un certain nombre de détenus nous ont demandé d'examiner les motifs du rejet de leur demande de transfèrement interrégional.

Au cours de ma rencontre avec le Commissaire le 22 mai 1987, je lui ai signalé que sa nouvelle directive sur les transfèvements n'indiquait pas clairement qui devait prendre la décision dans les cas de transfèrement de la Région où était incarcéré le détenu.

Le 4 juin 1987, nous avons envoyé au Bureau du Commissaire une lettre accompagnée de documents à l'appui. Parmi ces documents se trouvait une réponse à un grief au troisième palier, signée au nom du Commissaire, indiquant clairement qu'en réalité la décision était prise par le sous-commissaire de la Région censée recevoir le détenu. Nous avons alors demandé qu'on s'occupe immédiatement de cette question et que la directive du Commissaire précise à qui il revient de rendre la décision.

À cause du manque de clarté de la directive, il y avait, d'une Région à l'autre, des différences quant au sous-commissaire qui donnait les motifs du refus au détenu et à celui qui répondait au grief déposé par le détenu, le cas échéant. Il me semblait assez évident que pour assurer l'équité du processus, à tout le moins du point de vue du détenu, il fallait savoir à qui il appartenait de prendre les décisions.

En juillet 1987, on a fait paraître une politique nationale, si l'on peut l'appeler ainsi, mais elle n'abordait pas les questions soulevées par le Bureau. J'ai dit au Commissaire, à notre réunion du 30 octobre 1987, que le fait de donner un avis de rendement — qui se répercute directement sur la réduction méritée de peine — aux détenus qui choisissent d'observer cette journée était une mesure strictement punitive.

La recommandation formulée en mars 1986 avait pour but d'assurer une certaine uniformité dans les réactions des établissements à l'égard de la journée nationale de la justice aux détenus. Étant donné que depuis le 1^{er} janvier 1987 les critères précis sur lesquels s'appuyaient les décisions concernant la réduction méritée de peine n'existent plus, la distribution automatique d'avis de rendement pourrait bien avoir pour effet d'accentuer l'inconsistance de ce procédé.

L'attitude du Service s'explique par le fait qu'il ne voulait pas reconnaître officiellement la Journée nationale de la justice aux détenus. À mon avis, que cette journée soit officiellement reconnue ou non, on devrait simplement ne pas rémunérer les détenus qui refusent de travailler.

J'ai été avisé en mai 1988 que ce principe de non-rémunération serait approuvé par le Comité supérieur de gestion du Service correctionnel en juin.

15. Achat d'ordinateurs

C'est en février 1985 que nous avons attiré l'attention du Service correctionnel sur cette question.

Dans notre rapport de l'an dernier, j'avais indiqué que je recommanderais officiellement au Commissaire que la décision d'autoriser ou non un détenu à se procurer un ordinateur se fonde sur les besoins de celui-ci et l'accessibilité des ordinateurs au sein de son établissement.

J'ai fait cette recommandation en octobre 1987 après avoir rediscuté de la question avec les représentants du Bureau du Commissaire. En mai 1988, on m'informait que le Commissaire allait modifier la politique afin que les détenus soient autorisés à acheter des ordinateurs à des fins éducatives selon leurs besoins et l'accessibilité des ordinateurs au sein de l'établissement. Après trois ans et demi, la question des ordinateurs personnels semble enfin régie par une politique nationale raisonnable et uniforme.

16. Accès au téléphone

En avril 1985 je recommandais:

Que le Service correctionnel revise sa politique sur l'accès au téléphone pour les détenus de tous les établissements afin d'en assurer l'accès raisonnable et équitable comme l'exige la directive du Commissaire.

La question a été décrite en détail dans notre rapport de l'an dernier pour la deuxième fois de suite. J'ai alors recommandé que le Service correctionnel élabore une politique nationale qui définisse ce qu'on entend par accès raisonnable et qu'il veille à ce qu'elle soit observée dans les établissements.

uniquement trait aux erreurs contenues dans les renvois au Code criminel, qui sont à l'origine de notre intervention. La question de la confidentialité des communications téléphoniques des détenus avec notre bureau présentait un intérêt particulier.

En avril 1988, j'ai reçu une copie d'un document de consultation qui n'abordait aucune des préoccupations soulevées relativement à la directive, sauf les renvois au Code criminel. Au moment de la rédaction de ce rapport, près d'un an et demi après que le Service correctionnel a été averti de la présence d'erreurs dans la directive, celle-ci demeure telle quelle.

12. Formule d'autorisation des visites

En février 1987, le Bureau recommandait de modifier la formule d'autorisation des visites afin que, dans les cas où une personne essuie un refus, les raisons fournies soient suffisamment détaillées pour qu'elle ait une chance acceptable de défendre sa cause, et que la voie de recours soit clairement indiquée.

J'ai appris en mai 1987 que des modifications au formulaire avaient été proposées au personnel de la Gestion des détenus et que les employés régionaux seraient consultés.

Dans mon dernier rapport, je m'interrogeais sur la nécessité de propositions et de consultations officielles sur des questions comme celle-ci, et je suggérais que le Bureau du Commissaire donne immédiatement suite à une recommandation si elle est valable et ne suscite aucune préoccupation.

J'ai finalement été avisé en novembre 1987, soit quelque neuf mois après la présentation de notre recommandation, que la formule avait été modifiée et qu'on avait commencé à utiliser la nouvelle.

13. Accès aux enregistrements des audiences disciplinaires

Cette question a été portée à l'attention du Bureau du Commissaire en février 1987 et, comme je le mentionnais dans mon dernier rapport, elle n'est toujours pas réglée. J'ai dit à l'époque que le Service ferait bien de publier une directive indiquant clairement que les détenus ont le droit d'écouter les enregistrements de leurs audiences disciplinaires.

J'apprenais en mai 1988 que le sous-commissaire a l'Elaboration des politiques et des programmes concernant les délinquants enverrait une note aux sous-commissaires régionaux pour leur rappeler qu'ils devaient autoriser les détenus à écouter les enregistrements des audiences disciplinaires. Seize mois plus tard, nous attendons toujours.

14. Journée nationale de la justice aux détenus

Je recommandais en mars 1986:

a) Que le Service correctionnel réexamine sa politique concernant la Journée nationale de la justice aux détenus, et

b) Que les règlements concernant le refus de se présenter à son lieu de travail soient levés pour la journée, sauf ceux qui concernent le salaire.

Nous avons exposé cette question en détail dans notre rapport de l'an dernier, pour une deuxième fois d'affilée, et signale alors qu'aucune politique nationale n'avait encore été publiée.

Le directeur des Enquêtes a finalement rencontré les représentants du Service correctionnel en *janvier 1988*. Les préoccupations soulevées au cours de cette réunion n'avaient pas la mentionne notre dernier rapport annuel.

Cette question a été portée à l'attention du Bureau du Commissaire en *février 1987*, comme

1. Directive n° 575 du Commissaire — Interception des conversations des détenus

Après une réunion avec les cadres supérieurs du Service correctionnel en *mai 1988*, on nous a fait savoir que la question était toujours à l'étude. Nous n'avons pas eu de nouvelles depuis.

Nous avons écrit au Bureau du Commissaire le *17 août 1987* pour lui rappeler que, selon nous, le Service correctionnel était tenu de veiller, dans la mesure du possible, à ce que les renseignements personnels utilisés à des fins administratives soient à jour, exacts et complets. Dans sa réponse du *25 septembre 1987*, le Bureau reconnaissait la responsabilité du Service de corriger les documents dont l'exactitude laissait à désirer. On nous a aussi avisés de nouveau qu'un groupe de travail était chargé d'examiner la question.

Les facteurs qui nous ont amenés à formuler cette recommandation sont expliqués en détail dans le rapport de l'an dernier.

Dans une lettre datée du *12 juillet 1987*, le secrétaire exécutif disait qu'à la suite du rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée, le Commissaire LeBlanc souhaitait qu'on explore de nouvelles façons de permettre aux détenus d'avoir accès aux données sans passer par les voies officielles. Il précisait qu'un projet serait bientôt mis en branle.

- Que le Service correctionnel établisse des procédures suivant lesquelles:**
- a) les détenus auraient raisonnablement accès aux données de leur dossier dont ils ont déjà pris connaissance et,**
 - b) les détenus pourraient demander que des corrections soient apportées à ces informations.**

10. Consultation et correction des informations versées aux dossiers

En *février 1987*, après quatre mois de discussion avec le Bureau du Commissaire, nous recommandons:

J'étais content que le tout se règle en faveur du détenu, mais j'aurais préféré que la décision du Commissaire soit motivée par un souci d'équité plutôt que par un souci d'économie et la fermeté de mon opinion.

«...de toute évidence, il ne me servirait à rien de réfuter vos opinions, notamment sur l'avis juridique que nous avons obtenu, et il ne serait pas non plus dans l'intérêt du public que nous dépensions d'autres ressources pour régler ce cas. Devant votre conviction, je suis disposé à verser 120 \$ au détenu.»

Pour ce qui est des deux cas en instance exposés dans le dernier rapport, j'ai écrit au Commissaire en *octobre 1987* pour lui rappeler quelle était ma position. Dans sa réponse reçue en *novembre 1987*, le Commissaire dit entre autres:

Dans le dernier rapport annuel, nous disions déplorer l'absence de ces documents et l'avoir signalée au Commissaire en février 1987. En mai 1987, on nous disait être en train d'examiner la forme et le contenu éventuels des lignes directrices et des guides opérationnels. En novembre 1987, nous avons appris qu'à l'occasion de la révision du cadre stratégique, et en réponse à l'orientation générale de 1987, le Service établirait des normes nationales.

Si je comprends bien, le Service a changé d'idée et élabore maintenant des normes nationales plutôt que des guides et des lignes directrices. Peu importe le type de document dont il s'agit, le fait est qu'il aurait dû paraître le 1^{er} janvier 1987. Il est inconcevable qu'un nouveau système de directives, qui a été en préparation durant un an et demi, soit mis en application de façon si peu méthodique. Il y a lieu de déplorer non seulement l'omission de rédiger des guides et des lignes directrices, mais aussi l'absence de directives du Commissaire dans de nombreux secteurs-clés, d'instructions régionales définitives et d'ordres permanents, et l'absence d'un processus d'autorisation permettant de s'assurer que les directives aux divers niveaux de l'organisme respectent les exigences opérationnelles et juridiques.

En réponse aux commentaires formulés dans le dernier rapport annuel, on m'a informé, en mai 1988, que l'élaboration des normes nationales et des procédures opérationnelles était en cours. Malgré tout, nous continuons d'avoir de sérieuses préoccupations concernant l'engagement du Service à garantir l'application uniforme et équitable de ses politiques nationales.

8. Services de santé et recours à la force

Je recommandais en novembre 1986:

- a) Que le personnel des services de santé examine sans délai un détenu victime de recours à la force,
- b) qu'un rapport soit soumis au directeur, et
- c) que le personnel des services de santé effectue des examens de suivi lorsqu'il le juge approprié.

Cette recommandation a été rejetée par le Service correctionnel en janvier 1987. Je conclus dans mon dernier rapport que sa position était injustifiable.

Même si le Service correctionnel m'assure constamment que cette recommandation est à l'étude, je n'ai reçu à ce jour aucune réponse définitive du Commissaire.

9. Réclamations contre la Couronne

Dans mon dernier rapport, j'ai expliqué en détail pourquoi nous nous préoccupons du traitement des réclamations et mettons en doute l'équité des décisions rendues.

Le nombre de réclamations en instance passé le délai de 90 jours a diminué considérablement. Par contre, je ne peux pas dire que les enquêtes sur les réclamations et les décisions rendues soient aussi approfondies et objectives qu'on le souhaiterait.

Notre examen des réclamations a aussi montré que trop souvent le Service n'observe pas ses propres règlements quant au traitement des biens personnels des détenus.

Selon moi, lorsque la personne qui prend la décision songe à envoyer le détenu à un établissement autre que celui qui a été recommandé, et en particulier si le niveau de sécurité de cet établissement est plus élevé, le Service est obligé d'envoyer préalablement un deuxième avis au détenu. Comme je l'ai indiqué dans mon dernier rapport, omettre de le faire équivaut à nier la raison d'être de la notification et à mettre en question l'équité de la décision.

En mai 1988, on m'a informé qu'on examinerait la politique et la procédure du Service et qu'on les modifierait pour rendre le deuxième avis obligatoire dans les cas de transfèrement involontaire. Nous étudierons ces changements lorsqu'ils seront prêts. Etant donné les répercussions que les transfèvements involontaires ont sur la période d'incarcération du détenu, j'avais recommandé qu'une directive nationale souligne la nécessité, pour l'autorité concernée, d'analyser minutieusement les documents originaux relatifs au transfèrement, y compris les objections du détenu, plutôt que de fonder sa décision sur des rapports sommaires.

Le Service correctionnel m'a dit qu'il examinerait cette recommandation en même temps que la politique et la procédure.

5. Enquêtes internes du Service correctionnel

À la fin de 1986, comme je l'ai indiqué dans mon dernier rapport, nous avons exprimé au Commissaire nos préoccupations concernant le processus d'enquête interne du Service correctionnel. J'estimais alors, et je le pense encore, que les enquêtes internes sont souvent incomplètes et manquent d'objectivité, et que les autorités de l'Administration centrale et des Administrations régionales approuvent les rapports d'enquête sans vraiment les examiner.

En mars 1987, on nous a assurés qu'il y aurait une directive du Commissaire sur les enquêtes. On m'a ensuite informé qu'une directive intitulée Enquêtes officielles avait été élaborée, puis approuvée par le Comité supérieur de gestion du Service correctionnel en octobre 1987. Cette directive n'a pas été publiée à ce jour.

6. Vérifications internes du Service correctionnel

Dans notre dernier rapport annuel, nous concluons à ce sujet: «... il n'y a toujours pas de politique nationale qui assurerait un examen et une évaluation rapides, indépendants et systématiques des opérations du Service correctionnel».

Depuis lors, le Service correctionnel a modifié la directive du Commissaire sur les vérifications (1^{er} décembre 1987), et est en voie de publier des normes nationales pour le secteur de l'inspecteur général. Même si cela constitue un progrès en soi, je n'ai encore aucune preuve que les opérations du Service correctionnel font l'objet d'un examen et d'une évaluation rapides, indépendants et systématiques. Par conséquent, nous allons continuer de suivre la situation.

7. Guides et lignes directrices du Service correctionnel

Les guides et les lignes directrices en question devaient être publiés pour compléter le nouveau système de directives du Service correctionnel qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1987.

Le 4 novembre 1987, le Bureau du Commissaire nous faisait parvenir une lettre contenant l'opinion juridique. D'après cette lettre, le Service correctionnel n'était aucunement obligé de s'assurer que les décisions entraînant le transfertement de détenus sous responsabilité provinciale à des établissements fédéraux étaient prises équitablement.

Nous avons écrit au Bureau du Commissaire le 5 novembre 1987 pour lui expliquer de nouveau notre position et lui recommander plus particulièrement d'examiner en profondeur les cas portés à son attention en avril 1987.

Le 4 décembre 1987, nous recevons une autre lettre du Bureau du Commissaire nous informant que le directeur des Affaires intergouvernementales était en train d'étudier en détail les cas soumis en avril 1987, et que le Service correctionnel avait demandé au Sous-solliciteur général de l'Alberta de lui communiquer les procédures suivies pour transférer les détenus à des établissements fédéraux. La lettre se termine ainsi:

«Une fois que tous les documents pertinents auront été reçus, une analyse sera effectuée et je vous ferai part des résultats. Comme vous pouvez le constater, cette question prend pas mal de notre temps, mais soyez assurés que nous surveillons la situation de près.»

Il est difficile de demeurer confiants quand on voit comment la question a été traitée jusqu'à maintenant. En décembre 1987, on n'avait toujours pas donné suite aux plaintes soumisees en avril 1987, et il n'existait pas encore de lignes de conduite et procédures relatives aux transfèrements entre deux niveaux de compétence, comme l'exige la directive en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1987.

En mai 1988, on m'a certifié que la province avait accepté d'aviser le détenu par écrit et que son manuel de directives avait été modifié. On m'a également affirmé que les détenus qui demeureraient mécontents d'être transférés pouvaient s'adresser au protecteur du citoyen de l'Alberta.

Même si l'examen de cas précis a amené le Service à reconsidérer sa position initiale sur cette question, les lignes de conduite et procédures régionales devant garantir des décisions équitables n'ont toujours pas été établies.

4. Notification des transfèrements involontaires

En mai 1987, le Bureau a recommandé que les autorités concernées fassent parvenir un deuxième avis à tout détenu qu'elles décident d'envoyer à un établissement dont le niveau de sécurité est plus élevé que celui du pénitencier où il devait initialement être transféré.

Dans sa réponse reçue le 19 juin 1987, le Commissaire rejetait provisoirement cette recommandation, indiquant que la question avait été soumise à l'examen du conseiller juridique et des cadres supérieurs, et qu'il m'écrirait de nouveau après avoir analysé leur avis.

Étant toujours sans nouvelles après quatre mois, j'ai écrit au Commissaire le 29 octobre 1987 pour lui rappeler que la question nous préoccupait et lui demander de prendre une décision définitive. Le 20 novembre 1987, j'ai reçu une lettre dans laquelle il rejetait ma recommandation et concluait que la plupart des détenus étaient transférés à l'établissement recommandé et qu'il n'y avait donc pas lieu de modifier la politique en vigueur.

plus, le Service correctionnel a annulé, en *janvier 1987*, les directives du Commissaire et les instructions divisionnaires qui régissaient le processus décisionnel concernant les détenus des unités spéciales de détention, et le fonctionnement des unités mêmes. Aucun de ces aspects n'est traité adéquatement dans la nouvelle politique publiée le *1^{er} janvier 1987*.

La question a été examinée avec le Commissaire en *janvier 1987*. Le *30 mars 1987*, je recevais une note disant que la politique sur les unités spéciales de détention était abolie et remplacée par des modifications aux directives du Commissaire sur la classification des établissements et le transfèrement de détenus, qui entreraient en vigueur le *1^{er} mai 1987*.

Ces directives — versions originales ou modifiées — n'abordent nullement les questions sur lesquelles portait l'ancienne politique nationale. Interrogé à ce sujet, le Service a déclaré que l'absence d'une politique nationale dans ce domaine cadrait avec le principe de gestion «décentralisée» et les efforts déployés pour «normaliser» le processus décisionnel s'appliquant aux unités spéciales de détention. Le Bureau estimait plutôt que le Service se devait à ses responsabilités et mesurait mal l'incidence d'un placement dans une unité spéciale de détention sur la période d'incarcération du détenu.

En *mai 1988*, le Service correctionnel m'informait que ma recommandation de *juin 1986* avait été acceptée et qu'il examinerait le processus décisionnel touchant les unités à sécurité maximale renforcée et le fonctionnement de ces unités.

3. Entente d'échange de services (Alberta)

Le problème concernant les transfèrements effectués en vertu de cette entente, qui a été signalé au Service correctionnel en *avril 1987* et exposé en détail dans notre dernier rapport, tient surtout au fait que le Service ne respecte pas les dispositions de sa propre directive. Le paragraphe 24 de la directive n° 540 se lit comme suit:

«En élaborant les lignes de conduite et procédures relatives aux transfèrements interjuridictionnels, les régions doivent veiller au respect de «l'obligation d'agir de façon équitable»; il faut, par exemple, tenir compte de la nécessité de donner un avis préalable au détenu faisant l'objet d'un tel transfèrement, de consigner toute préoccupation que celui-ci exprime et de prendre les mesures qui s'imposent.»

Les lignes de conduite et procédures en question n'avaient pas été établies au moment où j'ai rédigé mon dernier rapport, et le Service soutenait qu'il incombait au Solliciteur général de l'Alberta d'avertir au préalable les détenus faisant l'objet d'un transfèrement involontaire en vertu de l'entente.

Le *4 juin 1987*, nous écrivions au Commissaire pour lui répéter qu'à notre avis le Service correctionnel avait manqué à son obligation d'être équitable dans ce processus décisionnel, et pour demander de nouveau que les Régions amorcent immédiatement l'élaboration des lignes de conduite et des procédures prévues dans la directive.

Dans la réponse que nous avons reçue le *28 juillet 1987*, on nous disait avoir demandé l'opinion d'un conseiller juridique sur ce que signifie l'expression «obligation d'agir de façon équitable» lorsqu'on l'applique à cet aspect de la notification; autrement dit, on voulait savoir si le Service correctionnel est tenu par la loi de s'assurer que l'Alberta a avisé les prisonniers sous sa garde de leur futur transfèrement à des établissements fédéraux.

Comme vous le constaterez, peu de progrès ont été accomplis quant aux questions et aux recommandations contenues dans le rapport annuel de 1986-1987.

Je crois encore, comme je l'indiquais l'an dernier, que ce qui ressort du traitement des problèmes soumis au Service correctionnel, ce sont des retards excessifs, l'absence d'examen objectif approfondi et un manque d'empressement à prendre des décisions. Ces lacunes, auxquelles s'ajoute l'absence d'une orientation nationale bien définie, créent un contexte peu propice aux mesures de redressement rapides et rationnelles.

Les points suivants n'ont toujours pas été réglés. Il serait temps d'en finir avec ces questions.

1. Transfèrements interrégionaux involontaires

En septembre 1986, après avoir enquêé sur un projet de transfèrement involontaire de détenus de la Région du Pacifique destiné à réduire le surpeuplement, le Bureau recommandait:

- a) Que le Service correctionnel cesse d'effectuer des transfèrements interrégionaux involontaires pour atténuer le problème du surpeuplement et, préalable par le Bureau du Commissaire.
- b) Que tous les transfèrements interrégionaux involontaires soient examinés au

Le Service correctionnel a rejeté la recommandation a), indiquant que l'interdiction absolue de ces transfèrements pourrait engendrer des problèmes et des conditions difficiles dans certains cas. Il a donc préféré adopter une «approche souple» et décréter que les transfèrements interrégionaux découlant d'un surpeuplement devraient à l'avenir être approuvés par le Commissaire ou le Sous-commissaire à l'Elaboration des politiques et des programmes concernant les délinquants. Cela me semble un compromis raisonnable.

Quant à la recommandation b), le Service l'a «acceptée en partie». Le Bureau du Commissaire n'examinera pas au préalable les transfèrements interrégionaux involontaires, mais étudiera la politique et les procédures pertinentes et les modifiera au besoin pour assurer le contrôle de tous ces transfèrements. Je n'ai pas encore été informé des résultats de cet examen, et je demeure d'avis que le Bureau du Commissaire devrait analyser de telles décisions de transfèrement avant qu'elles ne soient mises à exécution.

2. Unités spéciales de détention — Etablissements à sécurité maximale renforcée

En juin 1986, le Bureau recommandait:

Qu'on revole sans tarder le processus décisionnel décentralisé touchant les placements de la phase IV (transfèrements de détenus incarcérés dans des USD à des établissements à sécurité maximale) pour s'assurer que des décisions équitables sont prises rapidement.

Comme je l'ai indiqué dans mon dernier rapport, le comité national auparavant chargé de décider du transfèrement des détenus de ces unités a été dissous au début de 1986. De

QUESTIONS TRAITÉES
EN 1987-1988

TABLEAU H
PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE DONNÉE — SELON LA PLAINTÉ

CATÉGORIE	CAS RÉGLÉS	AIDE DONNÉE
Cantine	0	2
Effets de cellule	15	19
Placement de cellule	0	2
Réclamations contre la Couronne	8	17
Régime alimentaire	2	16
Discipline	8	23
Discrimination	0	2
Isolément	5	27
Éducation	0	6
Questions financières	19	32
Règlement de griefs	7	23
Passe-temps	0	5
Information versée au dossier	9	21
Questions d'ordre médical	10	83
Demandes de renseignements	1	27
Programmes	5	24
Administration des peines	3	27
Personnel	1	66
Absences temporaires	1	40
Transfèvements	21	124
Recours à la force	1	5
Visites et courrier	16	74
Affectation (travail)	0	10
Autres questions	13	96
Questions non visées par le mandat		
Procédures judiciaires	0	0
Décisions judiciaires	0	0
Libération conditionnelle	1	36
Questions de compétence provinciale	0	1
Total	146	808

TABLEAU G

DÉCISIONS RENDUES

RÉSULTATS	NOMBRE
En suspens	353
Plaintes rejetées	88
a) questions non visées par le mandat	634
b) prématurées	566
c) non fondées	388
Plaintes retirées	808
Aide, conseils ou orientation	146
Cas réglés	60
Incapacité de régler le cas	3 043
Total	

ENTREVUES DE DÉTENU

NOMBRE D'ENTREVUES	
1987	1988
Mois	Mois
Juin Juillet Août Septembre Octobre Novembre Décembre	Janvier Février Mars Avril Mai
164 84 40 203 74 113 81	38 99 135 151 136 1 318 Total

TABEAU E (suite)
VISITES AUX ÉTABLISSEMENTS

Etablissements à niveaux de sécurité multiples		Nombre de visites
Montée St-François	2	
Pittsburgh	1	
Ferme du pénitencier de la Saskatchewan	1	
Sand River	1	
Westmorland	3	
	<u>14</u>	
Total partiel	193	

TABLEAU E

VISITES AUX ETABLISSEMENTS

Etablissements à niveaux de sécurité multiples		visites	
Pénitencier de Kingston		9	
Prison des femmes		3	
Centre psychiatrique, Prairies		4	
Centre psychiatrique, Pacifique		5	
Sté-Anne-des-Plaines		5	
Pénitencier de la Saskatchewan		9	
Total partiel		35	
S6 et S7			
Archambault		8	
Donnacoma		9	
Dorchester		5	
Edmonton		5	
Kent		5	
Laval		10	
Millhaven		5	
Atlantique		7	
Total partiel		52	
S3, S4 et S5			
Bowden		10	
Collins Bay		6	
Cowansville		4	
Drumheller		8	
Drummond		7	
Centre fédéral de formation		5	
Joyceville		10	
La Macaza		5	
Leclerc		5	
Matsqui		4	
Mission		5	
Mountain		6	
Springhill		3	
Stony Mountain		7	
Markworth		6	
William Head		1	
Total partiel		92	
S1 et S2			
Beaver Creek		1	
Ferndale		2	
Frontenac		3	

TABEAU D
PLAINTES ET NOMBRE DE DÉTENU—PAR RÉGION

Région	Nombre de plaintes	Nombre de détenus ⁽¹⁾
Pacifique	4 16	1 638
Prairies	682	2 107
Ontario	748	2 961
Québec	645	3 389
Maritimes	254	976
TOTAL	2 745	11 071

(1) Les chiffres concernant le nombre de détenus ont été fournis par le Service correctionnel du Canada et portent sur la période se terminant en mai 1988.

[illegible]

TABLEAU C
PLAINTES — PAR RÉGION

	Région du Pacifique												Région des Prairies												Total																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																								
	Jan	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Jan	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
Elbow Lake	0	8	15	9	6	12	3	6	9	23	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Région des
Prairies

TABEAU B
PLAINTES — PAR MOIS

Report de l'année précédente

1987

Juin

Juillet

Août

Septembre

Octobre

Novembre

Décembre

1988

Janvier

Février

Mars

Avril

Mai

298

235

194

157

300

163

246

150

166

266

275

303

290

3 043

TABLEAU A
PLAINTES REÇUES ET EN SUSPENS — PAR CATÉGORIE

Catégorie	
Cantine	12
Effets de cellule	75
Placement en cellule	12
Réclamations contre la Couronne	66
Régime alimentaire	50
Discipline	133
Discrimination	5
Isolément	103
Education	17
Questions financières	128
Règlement de griefs	64
Passe-temps	12
Information versée au dossier	89
Questions d'ordre médical	211
Demandes de renseignements	34
Programme	81
Administration des peines	86
Personnel	210
Absences temporaires	132
Transfèvements	458
Recours à la force	12
Visites et courrier	246
Affectation (travail)	53
Autres	329
Questions non incluses dans le mandat	
Procédures judiciaires	5
Décisions judiciaires	10
Libération conditionnelle	97
Questions de compétence provinciale	15
Report de 1986-1987	2 745
Nombre total des plaintes examinées	298
	3 043

STATISTIQUES

Introduction

Durant la période visée par le présent rapport (1^{er} juin 1987 au 31 mai 1988), le nombre de plaintes a encore augmenté considérablement. Le défi était donc de taille. Nous avons néanmoins réussi à traiter 3 043 cas, soit 23 % de plus que durant les 12 mois précédents. Le nombre de visites aux établissements est passé de 156 à 193, alors qu'il n'y a eu pour ainsi dire aucun changement dans celui des entrevues, qui a été de 1 318.

Je n'arrive pas à voir au juste pourquoi le nombre de plaintes a augmenté de 68 % en deux ans alors que la population carcérale est restée assez constante. Quoi qu'il en soit, si la hausse se poursuit à ce rythme alarmant, le Bureau aura de plus en plus de difficulté à traiter toutes les plaintes et à fournir la même qualité de service sans une importante augmentation de ses ressources humaines et financières.

Table des matières

Introduction	1
Statistiques	3
Tableau A — Plaintes reçues et en suspens — par catégorie	4
Tableau B — Plaintes — par mois	5
Tableau C — Plaintes — par région	6
Tableau D — Plaintes et nombre de détenus — par région	8
Tableau E — Visites aux établissements	9
Tableau F — Entrevues de détenus	11
Tableau G — Décisions rendues	12
Tableau H — Plaintes réglées ou aide donnée — selon la plainte	13
Questions traitées en 1987-1988	15
Annexe A	
Décret	31



L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. 2324, Station D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

The Correctional Investigator
Canada
P.O. Box 2324, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

Le 6 avril 1989

Monsieur Pierre Blais
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Monsieur le Solliciteur général,

À titre d'Enquêteur correctionnel chargé d'étudier les plaintes et les problèmes des détenus des pénitenciers canadiens, j'ai l'honneur de vous soumettre le quinzième rapport annuel sur les activités de mon Bureau pour la période allant du 1^{er} juin 1987 au 31 mai 1988.

Vous agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments distingués.

L'Enquêteur correctionnel,
R.L. Stewart

Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. JA 1-1988

ISBN 0-662-56740-4

Rapport annuel
de
l'Enquêteur
correctionnel

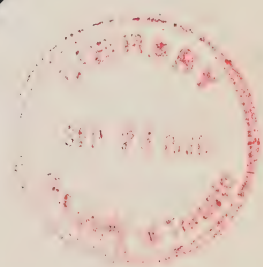
1987-1988



Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel



CAI
SG 20
- A56



Annual Report of the Correctional Investigator



The Correctional Investigator
Canada

1988 - 1989

Annual Report
of the
Correctional
Investigator

1988 - 1989

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. JA 1-1989

ISBN 0-662-57642-X

Table of Contents

	Page
Terms of Reference	1
Organization and Operation	1
Statistics	
Complaints Received and Pending — By Category	4
Complaints — By Month	6
Complaints — By Region	7
Complaints and Inmate Population — By Region	9
Institutional Visits	10
Inmate Interviews	12
Disposition of Complaints	12
Complaints Resolved or Assisted With — By Category	13
Recommendations Outstanding from 1987-88 Annual Report	
Transfers	17
Special Handling Unit	17
Exchange of Service Agreements	18
Correctional Service Internal Investigations	18
Correctional Service Internal Audits	18
Corporate Policy Framework and Internal Regulatory Documents	19
Health Care and Use of Force	19
Access To and Correction Of File Information	20
Inmate Access to Telephones	20
Double Bunking	21
Warning Shots	21
Issues Raised in 1988-89	
Offender Pay Rates	25
Criteria for Humanitarian Escorted Temporary Absences	25
Inmate Committee Solicitation of Funds for Legal Action	26
Inmate Grievance Process	27
Policy on Handicapped Offenders	28
Decision Maker — Visitor Applications	28
Delegation of Authority	29
Record of Minor Disciplinary Hearings	29
Officer Identification	30
Case Preparation and Access to Mental Health Programming	31
Appendix A	33
Appendix B	35

TERMS OF REFERENCE

On December 7, 1988 a most significant amendment was made to the Commission appointing the Correctional Investigator which widened the investigative scope of the office. As a result we may now conduct investigations into problems that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada and relate to the supervision of inmates upon their release from penitentiaries on temporary absence, day parole, parole or mandatory supervision.

As well, the existing paragraph dealing with the prohibition against investigating parole-related matters was revoked and substituted by a clear statement excluding our investigation of problems relating to the exercise by the National Parole Board of any power or duty that falls within its exclusive jurisdiction under the *Parole Act*.

For convenient reference, the full text of the mandate prior to December 7, 1988 is attached as Appendix A, while the amended version is reproduced in Appendix B.

This change will be of great assistance to both offenders applying for conditional release consideration and offenders under supervision. I have met with the Chairman of the National Parole Board, and Mr. Gibson has kindly communicated the mandate change to the senior personnel of the Board and indicated that their policy should be one of full cooperation.

ORGANIZATION AND OPERATION

In response to a request for increased resources, the office received two additional investigator positions that have been most helpful in allowing us to deal with the workload and maintain our level of service to the inmate population.

During the twelve-month period covered by this report, our complaint numbers increased by 10% to 3366. We made 200 visits to institutions where we conducted 1344 interviews with inmates and members of The Correctional Service of Canada. Of the actual complaints fully investigated, we were able to resolve 14% while offering assistance, advice or referral in 80% of the others.

I would like to thank my staff for their dedication during the year and also to extend my appreciation to all those in corrections and related fields for their cooperation in facilitating our work.

I would also like to acknowledge the commitment from Mr. O. Ingstrup, Commissioner of Corrections, to not only work together with our office to resolve the backlog of recommendations, but to make a concerted effort to respond in a more timely fashion to complaint issues.

STATISTICS

TABLE A**COMPLAINTS RECEIVED AND PENDING — BY CATEGORY**

Category

Administrative segregation	105
a) Placement	8
b) Conditions	5
Canteen	386
Case Preparation	82
Cell Effects	24
Cell placement	
Claims	36
a) Decisions	39
b) Processing	50
Correspondence	
Diet / Food	25
a) Medical	6
b) Religious	
Discipline	68
a) Procedures	49
b) ICP decision	9
c) Minor court decision	7
Earned remission	22
Education	
Financial Matter	
a) Pay	73
b) Access to funds	12
Food services	12
Grievance Procedure	54
Health care	266
Hobbycraft	7
Information on File	113
Mental health access	101
Other	36
Private family visits	79
Programs	58
Request for information	33
Sentence administration	67
Staff	140
Telephone	64
Temporary absence	
a) Denial	82
b) Processing	83
Transfer	
a) Involuntary	140
b) Denial	151
c) Processing	217

TABLE A (*cont'd*)
COMPLAINTS RECEIVED AND PENDING — BY CATEGORY

<u>Category</u>	
Use of Force	16
Visits	128
Work Placement	68
<u>Outside Terms of Reference</u>	
National Parole Board decisions	86
Court decisions	8
Court procedures	6
Provincial matter	23
	<u>3,044</u>
Pending from 1987-1988	322
	<u>3,366</u>

TABLE B
COMPLAINTS — BY MONTH

Pending from previous year	322
----------------------------	-----

1988

June	221
July	246
August	197
September	312
October	168
November	187
December	262

1989

January	288
February	329
March	258
April	315
May	261
Total	<u>3,366</u>

TABLE C
COMPLAINTS — BY REGION

	1988	June	July	August	September	October	November	December	1989	January	February	March	April	May	
Maritimes															
Atlantic		2	17	4	13	9	5	4		3	13	6	26	6	108
Dorchester		2	26	2	8	5	3	29		12	42	2	8	16	155
Springhill		3	26	2	1	3	0	2		1	10	11	1	9	59
Westmorland		0	5	0	1	0	0	2		1	0	0	12	7	28
Other		0	0	0	0	0	0	1		0	0	0	0	0	1
Quebec															
Archambault		11	2	8	2	2	3	2		1	4	1	8	1	45
Cowansville		8	5	6	5	3	21	6		12	19	14	21	18	138
Donnacona		4	5	6	3	14	6	10		4	12	4	10	17	95
Drummond		2	1	5	11	5	14	3		2	8	9	9	7	76
Federal Training Ctr.		9	10	10	2	11	9	6		11	35	13	21	15	152
La Macaza		4	1	4	19	6	3	6		44	17	5	3	3	115
Laval		3	1	5	15	2	1	0		0	1	0	0	0	28
Leclerc		1	11	10	6	3	1	4		7	7	7	12	4	73
Montée St. François		1	0	0	1	1	0	1		3	1	2	5	5	20
Port Cartier		0	0	0	0	0	1	4		2	8	15	11	13	54
Reception Centre		2	0	2	5	2	0	4		1	3	0	2	2	23
Ste-Anne-des-Plaines		0	3	3	3	7	2	1		8	5	5	4	4	45
Other		0	0	1	0	0	2	0		1	2	1	1	1	9
Ontario															
Bath		0	0	0	1	0	2	3		4	0	2	1	1	14
Beaver Creek		7	4	5	3	3	1	4		3	2	2	0	7	41
Collins Bay		6	8	0	2	9	2	0		5	2	1	3	7	45
Frontenac		6	5	1	3	1	3	1		4	4	4	3	3	38
Joyceville		8	5	1	4	2	24	1		1	2	3	5	4	60
Kingston		8	11	14	4	12	4	15		7	6	5	9	11	106
Millhaven		3	1	0	6	2	2	8		2	4	6	2	4	40
Prison for Women		13	2	2	1	2	1	1		2	0	0	2	1	27
Warkworth		23	12	12	21	13	19	10		52	12	14	33	30	251
Other		2	5	3	8	2	1	2		8	4	2	4	0	41
Prairies															
Bowden		46	5	51	24	16	20	44		23	56	22	30	20	357
Drumheller		1	11	9	2	7	3	10		3	23	10	11	0	90
Edmonton		3	9	1	54	4	7	15		11	1	19	4	9	137
Grierson Centre		0	0	0	0	0	0	0		2	0	0	0	0	2
Psychiatric Centre		3	0	1	10	0	1	0		0	0	7	1	2	25
Rockwood		0	0	0	0	0	3	0		0	0	1	0	0	4
Stony Mountain		2	3	3	1	1	4	0		5	2	12	0	2	35
Saskatchewan		6	16	12	10	6	3	4		12	11	28	5	9	122
Saskatchewan Farm		1	0	1	0	0	0	0		0	0	0	0	4	6
Other		1	0	0	1	1	2	0		2	1	2	0	3	13

TABLE C (cont'd)
COMPLAINTS — BY REGION

	1988	June	July	August	September	October	November	December	1989	January	February	March	April	May	
Pacific															
Elbow Lake		1	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	1
Ferndale		0	0	2	0	0	0	1		0	0	0	0	0	3
Kent		5	11	4	15	6	3	18		1	3	18	4	5	93
Matsqui		18	16	0	9	1	5	4		2	7	6	23	2	93
Mountain		1	6	4	9	4	0	32		2	0	6	2	1	67
Mission		4	1	1	26	0	3	0		18	1	1	4	5	64
Psychiatric Centre		0	0	0	0	1	3	1		3	0	0	0	0	8
William Head		0	2	0	3	2	0	2		1	0	1	15	0	26
Other		1	0	2	0	0	0	1		2	1	1	0	3	11
Total		221	246	197	312	168	187	262		288	329	258	315	261	3,044

TABLE D
COMPLAINTS AND INMATE POPULATION — BY REGION

Region	Complaints	Inmate Population ⁽¹⁾
Pacific	366	1,798
Prairie	791	2,303
Ontario	663	3,572
Quebec	873	3,814
Maritimes	351	1,045
Total	3,044	12,532

⁽¹⁾The inmate population figures were provided by The Correctional Service of Canada and are those for the period ending May, 1989.

TABLE E
INSTITUTIONAL VISITS

<u>Multi-level</u>	<u>NUMBER OF VISITS</u>
Kingston Penitentiary	8
Prison for Women	4
Psychiatric Centre, Prairies	2
Psychiatric Centre, Pacific	4
Reception Centre, Quebec	2
Ste-Anne-des-Plaines	8
Saskatchewan Penitentiary	7
Sub-total	35
<u>S6 and S7</u>	
Archambault	5
Atlantic	6
Donnacona	10
Dorchester	8
Edmonton	6
Kent	6
Laval	7
Millhaven	4
Port Cartier	6
Sub-total	58
<u>S3, S4 and S5</u>	
Bowden	10
Collins Bay	4
Cowansville	8
Drumheller	3
Drummond	7
Federal Training Centre	11
Joyceville	4
La Macaza	6
Leclerc	8
Matsqui	9
Mission	4
Mountain	6
Springhill	4
Stony Mountain	3
Warkworth	3
William Head	2
Sub-total	92

TABLE E (*cont'd*)
INSTITUTIONAL VISITS

<u>Multi-level</u>	<u>NUMBER OF VISITS</u>
<u>S1 and S2</u>	
Bath	1
Beaver Creek	1
Frontenac	3
Montée St-François	2
Pittsburgh	1
Saskatchewan Farm Annex	2
Westmorland	5
	<u>15</u>
Sub-total	15
Total	200

TABLE F
INMATE INTERVIEWS

<u>Month</u>	<u>Number of Interviews</u>
<u>1988</u>	
June	146
July	85
August	88
September	158
October	60
November	59
December	132
<u>1989</u>	
January	88
February	144
March	113
April	193
May	78
Total	<u>1,344</u>

TABLE G
DISPOSITION OF COMPLAINTS

<u>Action</u>	<u>Number</u>
Pending	300
Declined	
a) Not within mandate	75
b) Premature	820
c) Not justified	536
Withdrawn	412
Assistance, advice or referral given	987
Resolved	178
Unable to resolve	58
Total	<u>3,366</u>

TABLE H**COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH — BY CATEGORY**

<u>CATEGORY</u>	<u>RESOLVED</u>	<u>ASSISTANCE GIVEN</u>
Administrative segregation		
a) Placement	10	28
b) Conditions	1	5
Canteen	0	2
Cell Effects	14	20
Cell placement	5	4
Claims		
a) Decisions	2	11
b) Processing	2	16
Correspondence	3	15
Diet		
a) Medical	3	6
b) Religious	4	0
Discipline		
a) Procedures	0	12
b) ICP decision	0	7
c) Minor court decision	1	2
Earned remission	0	5
Education	1	9
Financial matter		
a) Pay	9	12
b) Access to funds	0	4
Food services	0	3
Grievance procedure		
a) Decisions	0	4
b) Processing	1	27
Hobbycraft	1	1
Information on file	18	30
Medical	12	89
Mental health access	4	49
Other	15	92
Parole	7	99
Private family visits	6	27
Programs	1	19
Request for information	0	32
Sentence administration	2	29
Staff	1	36
Telephone	6	7
Temporary absence		
a) Denial	3	22
b) Processing	6	35

TABLE H (*cont'd*)
COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH — BY CATEGORY

<u>CATEGORY</u>	<u>RESOLVED</u>	<u>ASSISTANCE GIVEN</u>
Transfer		
a) Involuntary	3	36
b) Denial	5	37
c) Processing	13	104
Use of Force	0	4
Visits and Correspondence	14	27
Work placement	5	16
<u>Outside Terms of Reference</u>		
Court procedures	0	2
Provincial matter	<u>0</u>	<u>2</u>
Total	178	987

**RECOMMENDATIONS OUTSTANDING
FROM 1987-1988 ANNUAL REPORT**

Section A of this Report will provide an update on those issues that remained outstanding at the time of our last Annual Report, while section B will detail those key issues referred to the Commissioner's Office during the course of this reporting year and their current status.

A. ISSUES OUTSTANDING FROM 1987-88 ANNUAL REPORT

1. Transfers

Transfer decisions continue to be the single largest area of complaint from the offender population. The individual's security classification, usually represented by his or her institutional placement, impacts significantly on both the offender's current access to privileges and amenities as well as the offender's potential for conditional release. As such, it is not surprising that decisions on involuntary transfers or denials of requested transfers are seen by offenders as pivotal events during their period of incarceration.

In my last Annual Report, I provided detail on four issues related to transfers. All of these issues, inclusive of the recommendations, were designed to assist in bringing increased fairness to this decision-making process. I was concerned that in some instances the decision making-authority was not clearly identified and that the decision making authority, where identified, was not in fact making the decision but rather delegating the responsibility to a subordinate. I was as well concerned with the timeliness of the decision taken and the absence of a clearly defined and reasonable internal avenue of redress for the offender.

These issues were initially raised with the Correctional Service in 1986 and 1987 and were not addressed, despite assurances, during the revision of the Service's internal regulatory documents in 1987. As such, they were brought forward again in 1988, with the Service finally issuing a revised Commissioner's Directive in May of 1989. This directive more clearly identifies the decision-making authority and emphasizes the responsibility of this authority to thoroughly review the source documentation, inclusive of the offender's comments, prior to making the decision. The directive as well provides for time-frame standards in making these decisions and an avenue of redress designed to ensure that an objective review at an appropriate level of the organization takes place.

Unfortunately, the directive does not ensure that the offender, in the case of the denial of inter-regional transfers, is provided the reasons for the decision in writing by the region taking the decision nor does it ensure that the offender is advised of his right to appeal the decision. Both of these issues remain under review with the Commissioner's Office.

The Service now has in place a reasonable policy with respect to transfers and the challenge now is to ensure that this policy is in fact reflected in practice.

2. Special Handling Unit

This issue was initially raised with the Service in 1986 when it dissolved the National Committee responsible for transfer decisions related to these units while at the same time basically de-regulating the operation of the units. This issue, as with transfers, and despite similar assurances, was not addressed during the Service's revision of its internal regulatory documents in 1987.

I stated in my last Annual Report that the absence of clear national policy and direction in this area was an abdication of responsibility and a failure on the part of the Service to

appreciate the significance a placement in the Special Handling Unit had on an offender's period of incarceration. In May of 1988, I was informed by the Service that "a review of the decision-making process and the operation of the units would be undertaken."

I was later advised that a final report addressing our concerns would be presented to the Senior Management Committee of the Correctional Service in June of 1989, and that a final decision with respect to national policy would be made at that time. In April of 1989, a copy of the Senior Management submission was forwarded to me. I reviewed it and returned my comments directly to the Commissioner in a letter that extensively detailed this office's concerns with the results of the study. I concluded that the study had failed to meet its mandate and provided inconclusive direction on national policy.

I was subsequently informed by the Commissioner's Office in May of 1989 that direction had been given that "the 'study' be complemented with additional considerations and that a new report be prepared which will take into consideration the concerns raised by the Correctional Investigator."

3. Exchange of Service Agreements

The issue central to our concern in this area is the jurisdictional split between federal and provincial authorities in the processing of offender cases under these agreements. I stated in my last Annual Report that the required regional guidelines and procedures called for by the Commissioner's Directives in 1987, which were to ensure fairness, remained undeveloped.

I was informed in May of 1989 that a "working group had been formed at National Headquarters to establish federal-provincial policy and standards."

4. Correctional Service Internal Investigations

This office's concerns with respect to the Service's internal investigation process were initially raised with the former Commissioner in February of 1987. I was informed at that time that a Commissioner's Directive on Investigations, which would ensure objectivity, thoroughness and clear direction to the field, would be issued. Although a directive on Official Investigations was approved by the Service's Senior Management Committee in October of 1987, it was never promulgated.

Following further discussions with this office, the current Commissioner created a Task Force on CSC Investigations in the fall of 1988. The mandate of this Task Force was to "design a comprehensive inquiry system that could be applied within the Correctional Service by management to any major or minor occurrence or incident."

I have been informed that the Task Force's initial report is to be reviewed by the Service's Senior Management Committee in June of 1989 with a tentative final report date of October, 1989.

5. Correctional Service Internal Audits

The absence of national policy and direction in this area was raised with the former Commissioner in January of 1987. I concluded in my 1986-87 Annual Report that there was no national policy to ensure the timely, systematic, independent review and appraisal of the Service's operations.

Since that time, a Commissioner's Directive was published in December of 1987, and National Standards for the Inspector General's Branch were issued in June of 1988. In May of 1989, I received a copy of the Service's audit schedule for 1989-90 which has incorporated a number of the areas previously identified by this office as being in need of review.

The revised internal audit process, in conjunction with the revitalization of the program evaluation section, has established a framework within which the Correctional Service is potentially in a better position to review both the effectiveness of its policies and the compliance of its operations with those policies. In those specific areas where this office has raised concerns, I look forward to reviewing the Service's audits and evaluations and am hopeful that in the future a more timely resolution on issues can be reached.

6. Corporate Policy Framework and Internal Regulatory Documents

In January of 1987, the Correctional Service introduced a new directives system based on the concept of decentralizing authority. The implementation framework for this process called for the development of operational guidelines and manuals to support the national policy enunciated in the directives. The framework as well called for a review by National Headquarters of policy documents issued regionally and institutionally to ensure their compliance with national policy.

The production of the operational guidelines and manuals, which were intended to support the new directive system's introduction in January of 1987, has been slow. It as well became evident in mid 1987 that the review process for policy documents had not been implemented. As such, in November of 1987, I recommended:

That a national review be undertaken to ensure policy documents issued from the regional and institutional levels of the organization are consistent with the Service's duty to act fairly and the national policies enunciated in the Commissioner's Directives.

In my last Annual Report, I identified this issue as central to the effective management of the Service and again recommended that immediate action be taken.

In March of 1989, the Service's Senior Management Committee approved a policy framework for the review of its internal regulatory documents. This office was informed in May of 1989 that the Commissioner would be sending to his Regional Deputy Commissioners a comprehensive action plan with specific directions relating to this review. I was as well advised in May of 1989 that the Internal Regulatory Documents issue had been incorporated into the Service's audit schedule for July and August, 1989.

I remain of the opinion that this matter is central to the effective management of the Service and am hopeful that the Service's proposed action will lead to a resolution.

7. Health Care and the Use of Force

As I indicated in my last Annual Report, I recommended in November of 1986:

- a) That Health Care staff attend immediately following the use of force on an inmate;**
- b) That a report be submitted to the Warden; and**

- c) That there be appropriate follow-up attendance when deemed appropriate by Health Care staff.**

The recommendation was rejected by the Correctional Service in January of 1987. I felt that that position was indefensible, and re-introduced the recommendation which was accepted by the Service in May of 1988. A revised policy was approved by the Service's Senior Management Committee in November of 1988 with a Commissioner's Directive finally being issued in May of 1989.

8. Access to and Correction of File Information

I recommended in 1987:

That the Correctional Service establish procedures which:

- a) afford inmates reasonable access to file material already seen; and**
- b) provide an avenue through which they can request corrections of such file information.**

My last Annual Report indicated that as of May 1988, the Service had informed this office that "the issue remains under review." Further discussions were held with the Commissioner's office on this matter and in May of 1989, a new procedure was issued.

The number of complaints received by this office concerning file information has increased measurably during this reporting year. Our initial review of the new procedure identified a number of areas where further clarification was required. I am confident that we can reach agreement with the Service on these areas of clarification and that offenders will, in the near future, have a more timely and responsive avenue through which to address their concerns.

9. Inmate Access to Telephones

I recommended in April of 1985:

That the Correctional Service review its inmate access to telephone policy in all institutions to ensure reasonable and equitable access as called for by the Commissioner's Directive.

I was informed in May of 1988, as indicated in my previous Annual Report, that the recommendation had been accepted. The Service stated at that time that "it had become apparent that further direction is required to ensure the application of the policy of reasonable and equitable access to telephones. The current practice in institutions will be reviewed and National Standards will be developed and implemented to ensure a common understanding of reasonable and equitable access."

In May of 1989, a new Commissioner's Directive was issued on Correspondence and Telephone Communication. Annex A of this Directive, entitled Standards for Inmate Access to Telephones, rather than establishing a national standard to ensure a common understanding of reasonable and equitable access, leaves the determination on the number of calls to be allowed with the individual regions and the determination on the hours of access and the authority for approval with the individual institutions.

I acknowledge that the general policy direction enunciated in the new Directive is an improvement but until such time as a thorough review of the Regional Instructions and Institutional Standing Orders issued pursuant to this Directive is undertaken, the Service may not be in a position to know whether it is providing either reasonable or equitable telephone access to offenders. Our concerns with respect to this have been communicated to the Commissioner's Office and we have been advised that there will be follow-up.

10. Double Bunking

I recommended in 1984 that the Correctional Service cease the practice of double bunking offenders in segregation and dissociation areas. I have repeated this recommendation in every Annual Report since 1984.

The situation at Kent Institution, which I have been detailing for the past number of years, remains basically unchanged despite the continued assurance from the Service that every effort is being made to reduce double bunking within the protective custody area of the institution.

At Kent Institution:

— number of protective custody inmates double bunked	96
— number of vacant cells in general population	37

The total number of inmates double bunked nationally is 1030.

This office was informed, subsequent to my last Annual Report, that a "recent plan proposed by the Deputy Commissioner of the Pacific Region will almost completely eliminate their cases of double bunking." In May of 1989, we were informed that "recent reports indicate that the number of inmates in double occupancy at Kent Institution has not decreased as expected. Efforts are continuing. An updated plan has been requested."

It is difficult to be hopeful that a solution to this problem will be found but, as we continue to receive complaints, we will continue to report upon the problem.

11. Warning Shots

I recommended in October of 1987, following a number of incidents where staff and offenders had been injured by warning shots, that the Service review its existing policy with respect to warning shots, inclusive of an assessment of its existing training methods.

This recommendation, as indicated in the previous Annual Report, was rejected by the Correctional Service in January of 1988. The issue has been further reviewed with the Commissioner's Office and I have been informed that a study is presently underway and a final report is expected to be tabled by February of 1990.

CONCLUSION

To sum up, the Commissioner has demonstrated his commitment to deal with the backlog situation. From the 22 issues reported last year, there are now six key areas from that report that are viewed as incomplete:

1. Special Handling Units
2. Internal Investigations
3. Internal Regulatory Documents
4. Access to Telephones
5. Double Bunking
6. Warning Shots

All of these areas remain under review with the Commissioner's Office and I expect that progress will be made.

ISSUES RAISED IN 1988-89

1. Offender Pay Rates

The offender pay scales are established as a percentage of the federal minimum wage and range on a per diem basis from \$1.60 to \$6.90. These rates were last increased in October of 1986. Over the past three years, as a result of policy changes and the general increase in the cost of consumer goods, there has been a measurable eroding of the offender's financial situation.

During the course of this reporting year, a number of representations from inmate committees and individual offenders concerning the decrease in both the offender's purchasing power and ability to save for their pending release were received by this office. The obvious solution to this situation appeared to be an adjustment to the existing pay scales to offset the increases incurred over the proceeding three years. We were informed by the Correctional Service of Canada early in 1989 that the "inmate pay policy must continue to be tied to the federal minimum wage" and as there had been no increase in the minimum wage since 1986, they were "unable to make immediate adjustments to the pay levels." The Service as well at this time acknowledged that a problem existed and undertook a review of the inmate pay policy with a view to identifying those areas where policy changes could be implemented to assist in alleviating the current difficulties.

With the obvious solution not immediately available, the focus of the Service's review centered on assisting offenders at the lower end of the existing pay scales, an equalization of pay rates between institutional security levels and the maintenance of existing individual rates subsequent to non-disciplinary institutional transfers.

In May of 1989, following its review, the Service presented a series of options on inmate pay to its Senior Management Committee designed to provide some relief to the decline in inmate purchasing power. Although I applaud the Service's efforts in addressing this area of concern, I strongly recommend to the Minister that a real problem does exist and that steps are necessary to ensure that an across-the-board adjustment to the existing pay rates be acted upon as expeditiously as possible.

2. Criteria for Humanitarian Escorted Temporary Absences

The office received a number of complaints during the reporting year from offenders concerning:

- a) the denial of a requested escorted temporary absence for the purpose of attending a family member's funeral because of the travel and overtime costs associated with the escort; and
- b) the Correctional Service of Canada's practice of requesting money from the offender or his family to assist in offsetting these costs.

Our investigation into these complaints indicated that cost was in fact a significant criterion and in some instances seemed to be the only criterion considered in reaching the decision to deny such temporary absences and that the Service had, on occasion, requested money from offenders and their families to offset these costs.

I found such practices without reasonable justification. They not only established a situation within which a conflict of interest was certain to develop, but further created an inequity of access for offenders to this form of temporary absence programming based on distance

and finances. Complaints in this area were as well time-sensitive and unlikely to be reasonably resolved through the inmate grievance process. Consequently, we wrote to the Commissioner's Office in April of 1988 stating that decisions with respect to humanitarian escorted temporary absences should be made on the basis of need, not the offender's ability to pay, and recommended that the Correctional Service of Canada cease the practice of requiring offenders to supplement the financing of such escorted temporary absences.

The Correctional Service responded in July of 1988 stating that "where it is perceived that an inmate has the capability to pay for his own personal travel costs, he will be asked to do so. The Correctional Service of Canada will cover all costs of staff salary, overtime pay and transportation."

At a subsequent meeting in October of 1988, this issue was further reviewed with Senior Staff of the Service and I recommended that a clear policy statement be issued from National Headquarters indicating that in cases of humanitarian escorted temporary absences, financial costs are not to be the determining variable in reaching the decision. The Service undertook at that time to develop specific criteria for the granting of humanitarian temporary absences.

In March of 1989 a further example of a denial of a humanitarian escorted temporary absence, where the inmate and his family were found to be unable to provide financial assistance, was forwarded to the Commissioner's Office.

I was informed later in March of 1989 that a draft of the proposed criteria for humanitarian escorted temporary absences had been completed and was scheduled for Senior Management Committee consideration in April of 1989. I was subsequently informed in May of 1989 that an amended Senior Management Committee proposal was to be discussed in September of 1989. Having reviewed the proposal, I am hopeful that the eventual outcome of this elongated process will be criteria that reflect the Service's commitment to treat individuals in a dignified and fair fashion.

3. Inmate Committee Solicitation of Funds for Legal Action

The Inmate Committee from Cowansville Institution early in 1988 requested permission to solicit funds from the Inmate Committees of other institutions by way of accessing their respective inmate welfare funds. The purpose of this request was for the payment of legal expenses associated with the defence of the appeal by the Correctional Service of Canada of the lower court decision which rendered the urinalysis program at Cowansville inoperative.

In May of 1988, the National Headquarters of the Correctional Service of Canada took the decision to prohibit such solicitations indicating that the Commissioner's Directive did not authorize the use of the Inmate Welfare Fund for such purposes. The Inmate Committee then contacted this office and a review of the matter was undertaken. Our initial feeling was that the Correctional Service of Canada's position was unreasonably limiting in that the Directive in question did not prohibit the use of the Welfare Fund for such purposes and that the blanket prohibition on solicitation placed the Service in a position to be seen as unreasonably limiting the offenders legitimate right of access to the courts.

In June of 1988, a request was made of the Correctional Service of Canada for further clarification on the decision taken. In a response dated 27 July 1988, we were advised that:

Inmate welfare funds are basically available to provide equipment and activities to benefit the inmates residing in the institution where the fund is located. The use of the fund for legal expenses would provide no direct benefit to the inmates in the institution from which the fund would be taken. We are also concerned with the fact that the solicitation of funds would represent a precedent which would be repeated for every challenge under the Charter of Rights. Besides the administrative difficulties, this would reduce the funds available for equipment and activities to be used by the inmates inside the institution.

In conclusion, I do not believe that the solicitation of funds from inmate welfare funds across Canada for legal expenses is an appropriate use of the funds.

At a subsequent meeting with senior Correctional Service of Canada staff in August of 1988, it was agreed that although the Inmate Welfare Fund was perhaps an inappropriate vehicle, the blanket prohibition against such solicitations by Inmate Committees was unreasonably limiting. As such, the Service undertook to investigate the alternative of allowing direct solicitation by Inmate Committees of funds from inmates to pay for legal challenges.

The issue was raised again at a meeting with the Commissioner in January of 1989, as no further word had been received from the Correctional Service of Canada. In February of 1989, we received correspondence from the Commissioner's Office stating in part that "inmates can establish their own funds, administered within the institution, or they may contribute to a fund established on their behalf by individuals or organizations outside the institution."

Given the Service's initial decision on this matter and the fact that the Cowansville Inmate Committee request was not specifically addressed in the correspondence, we wrote back to the Commissioner's Office in March of 1989 asking in part:

... can the Inmate Committee at Cowansville solicit funds (in connection with their legal proceedings) through Inmate Committees elsewhere? If they can ... how will this solicitation be handled?

In May of 1989, we were informed that "the issue is still outstanding and an up-date will be provided by the middle of June."

4. Inmate Grievance Process

This office has long had concerns with the operation of the Correctional Service of Canada's internal grievance process specifically related to the thoroughness, objectivity and timeliness of the investigations and responses which in turn significantly influence the offender's perception of and willingness to use the process.

In May of 1989, we were informed that the Service, in light of its Mission Statement, was re-examining many aspects of its operations including avenues of redress. We were further advised that any structural changes to the grievance process would be the object of thorough consultation with both our office and the Ministry Secretariat in advance of any submission to their Senior Management Committee. I also note that the Inmate Grievance process is on the Service's intended audit schedule for the coming year.

I look forward to both the results of the audit and the consultation.

5. Policy on Handicapped Offenders

The office has received over the years a number of complaints from an individual offender who has impaired hearing. Each time his complaints centered on the same issues: access to an adequate hearing impaired telephone and the availability of interpretive services. Each time his complaint was from a different institution.

This absence of a consistent policy in dealing with this individual was discussed with senior personnel at the Correctional Service of Canada at a meeting in October of 1988. The Deputy Commissioner at that time undertook to develop a policy for handicapped offenders.

In November of 1988, I was provided with a copy of the project plan which outlined the steps that were to be taken by the Service to develop the policy. The final step, "presentation to the Senior Management Committee for decision", was slated for 30 June 1989.

We were subsequently provided with an up-date in February of 1989 which stated:

An interdepartmental committee has been established to determine the services required by handicapped inmates. The committee has been given a mandate to determine the needs of all handicapped inmates including those with physical handicaps. The committee is in the process of identifying services presently provided and areas in which services should be provided and is awaiting regional feedback on specific questions regarding the need for service and the amount of resources provided to handicapped inmates.

It is anticipated that a final policy will be ready for implementation in June of 1989.

In May of 1989, I was informed that this policy development had fallen behind schedule but that the matter was being pursued.

6. Decision Maker — Visitor Applications

In late 1988 and early 1989, I received a number of complaints from offenders, their families and friends concerning the denial of visitor applications.

The investigation of these cases indicated not only discrepancies with respect to the criteria applied in making such decisions but discrepancies in who in fact was making the decisions. The question of who has the authority to deny a visitor's application was referred to the Correctional Service of Canada following a meeting in April of 1989 with the Assistant Commissioner and the Service's Senior Legal Counsel.

In a letter dated 17 April 1989, we put forth the opinion that the decision-making authority with respect to visiting privileges was the Institutional Head. In support of this position, we referred to the following regulatory documents:

Commissioner's Directive 770 — Visiting, paragraph 12:

The Director may refuse or suspend permission for a visit when such a visit is considered detrimental to the security and good order of the institution.

Penitentiary Service Regulations, Part I, section 5(1)

The Institutional Head is responsible for the direction of his staff, the organization, safety and security of his institution . . .

Penitentiary Service Regulation, Part I, section 5(2)

Except where otherwise provided by law, the Institutional Head may delegate to officers who are his immediate subordinates authority over all matters of a routine or of minor administration but he shall give his personal attention to . . . b) important matters requiring his personal attention and decision . . .

We concluded that:

As the Warden is identified as being responsible for the safety and security of the institution and visiting privileges are denied when it is considered that such visits are detrimental to the security and good order of the institution, it would seem that visitor applications should be seen as an important matter requiring the personal attention and decision of the Warden.

A response was received from the Correctional Service of Canada's Legal Counsel dated 5 May 1989 which stated in part:

In my view there is no provision in the Regulations to preclude the Warden from delegating this duty or decision to others, although the Warden will ultimately be responsible for any decision taken.

Although the issue of visitor applications is of much interest to inmates, I do not concur with your assessment that they are of such importance as to require the personal attention and decision of the Warden . . . As a result, the Warden may delegate matters to his immediate subordinates pursuant to Penitentiary Service Regulation 5(2). In the view of CSC, the question of visitor applications is an appropriate matter to be delegated by the Warden.

I remain of the opinion that decisions on visitor applications are not routine or minor administrative matters and as such require the personal attention and decision of the Warden.

7. Delegation of Authority

In conjunction with the above issue concerning visitor applications, the general issue of delegated authority pursuant to Penitentiary Service Regulation 5(2) was discussed at the April 1989 meeting with the Assistant Commissioner and the Service's Senior Legal Counsel.

It was pointed out at that time that, for example, the Commissioner's Directive on Discipline, at paragraphs 6 and 39, allowed for the delegation of authority below the Institutional Head's immediate subordinate for decisions concerning the determination of category of misconduct and the hearing of minor disciplinary offences. We requested at that time that the Service undertake a review of its current position with respect to the delegation of authority and provide this office with further comment.

8. Record of Minor Disciplinary Hearings

The office received a significant number of complaints over the course of this reporting year on minor disciplinary court decisions. The investigation of these complaints found a wide discrepancy in the amount of information and the type of record kept on these hearings and also the length of time the record was kept. We found in some institutions that the proceedings were tape recorded and the tapes kept for two years while in others we found no record of the hearing at all beyond the disposition and punishment. In other institutions we found that although they had a record they were kept for only a few months. A review of the internal regulations concerning minor disciplinary court indicated that there was no

national direction on the method of recording such hearings or on the length of time such records should be maintained.

In November of 1988, a letter was forwarded to the Commissioner's Office detailing these discrepancies and suggesting that, since the decisions and operations of the minor disciplinary court are both grievable and reviewable by this office, there was a need for national direction in this area.

A response was received from the Commissioner's Office in March of 1989 rejecting our suggestion and stating:

One of the primary reasons for recording disciplinary court proceedings is the possibility that the conviction may be reviewed by the Federal Court. Minor court decisions are grievable. Therefore, it would seem unlikely that an inmate would want to bring an application for certiorari to the Federal Court to quash a minor court decision or that the Court would be inclined to hear the application if the inmate has not used the grievance system. Furthermore, the minor court hearing is intended to be less formal than other hearings. Therefore, there seems to be little reason to extend the requirement of recording to such proceedings.

The response was not convincing because first of all, we did not suggest that the proceeding should be tape-recorded although taping would appear to be the most efficient method of obtaining a record of the proceedings. We rather suggested that there was a need for national direction, given that many institutions maintained no record of the minor court proceedings. Secondly, without some record of the proceedings, how does the Service intend to thoroughly review an offender grievance on a minor court hearing and how could this office investigate a complaint on the subject? Thirdly, what would be the position of the Service if the Federal Court is inclined to hear an application to quash a minor court decision? And finally, how will the maintenance of an accurate record of the hearing significantly effect the formality of the process?

Our position remains that there is a need for clear national direction stating that, at a minimum, a detailed summary, inclusive of witnesses called and evidence presented, be maintained by the institution for a period of six months.

In May of 1989, this matter was again discussed with the Commissioner's Office and a commitment was received at that time that a further review would be undertaken. I am confident that a reasonable agreement will be reached on this issue.

9. Officer Identification

I received in April of 1989 a copy of a letter addressed to the Commissioner expressing concern that "many staff members were neglecting or refusing to wear their identification badges while on duty." The matter of officer identification was a key issue throughout the course of the Archambault Inquiry conducted by this office in 1984, one that has never been completely settled. As such, we wrote to the Commissioner asking to be advised of his response to the concerns raised in the above noted letter.

We were subsequently advised that the question of uniformed staff identification would be addressed by the Uniform Design Committee. This issue will be followed up with the Commissioner.

10. Case Preparation and Access to Mental Health Programming

I have noticed over the past year a significant increase in the number of complaints related to incomplete or delayed case preparation resulting in the offender's case not being submitted by the Service in a comprehensive and timely fashion to the National Parole Board for consideration at the subject's legislatively scheduled hearing date.

The investigation of these complaints made it quite evident that in far too many instances, the Correctional Service of Canada was unable to prepare cases in a thorough and timely fashion. It was as well evident that in a significant number of these cases, the delay was caused by the Service's inability to provide the required mental health assessments and treatment in advance of the scheduled hearing date.

The response from institutional and regional authorities to our investigations identified the source of the problem as an absence of available resources. Although this office will continue to initiate investigations on individual complaints associated with case preparation and access to mental health programming, I have concluded that the root of the problem is systemic and as such, the issue was referred to the Commissioner's Office in February of 1989 for his review and comment.

In April of 1989, we received an initial response indicating that as a result of the recommendations of the Ruygrok and Pepino Inquiries and the implementation of the new National Parole Board Decision-Making Policies, greater demands have been placed upon the case management and psychological resources of the Service. We were as well provided with a brief detailing of a number of on-going studies and task forces designed to bring a better focus to the problem areas. The letter concludes in much the same vein as the earlier responses received from the institution and regional authorities stating:

Please be assured that we are keenly aware of the many new demands which have recently been placed on our Case Management and Psychology staff and that we are making every effort to obtain additional resources.

I offer two observations with respect to this issue.

First, the "new demands which have been *recently* placed" on the Service are not so recent and secondly, under Core Value 2 of the Service's Mission Document, the following Strategic Objectives are so vital that they demand immediate attention.

- 2.1 To ensure that the needs of individual offenders are identified at admission, and that special attention is given to addressing mental disorders;
- 2.3 To provide programs to assist offenders in meeting their individual needs, in order to enhance their potential for reintegration as law-abiding citizens; and
- 2.8 To ensure the timely preparation of cases for submission to the National Parole Board, consistent with the criteria contained in the decision-making policies of the Board.

The implication of this present situation impacts measurably on the viability of the system's decision-making process, the efficiency and effectiveness of its existing programs and the ability of the Service to provide equitable and just treatment to the offender population.

Consequently, I strongly recommend that immediate action be taken to ensure that the above noted Strategic Objectives are met.

APPENDIX A

P.C. 1977-3209

Certified to be a true copy of a Meeting of the
Committee of the Privy Council, approved by
His Excellency the Governor General on
the 15 November, 1977

WHEREAS the Solicitor General of Canada reports as follows:

That, as a result of the resignation of Miss Inger Hansen from the position of Correctional Investigator as of October 1, 1977 the temporary appointment of Mr. Brian McNally of Ottawa to the position of Correctional Investigator was made by Order in Council P.C. 1977-2801 on 29th September 1977; and

That, in order to meet the demands of the Office of the Correctional Investigator, it is advisable to proceed to make a permanent appointment to the position as quickly as possible.

Therefore, the Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Solicitor General of Canada advise that the temporary appointment of Mr. Brian McNally to the position of Correctional Investigator be terminated and pursuant to Part II of the *Inquiries Act* Mr. Ronald L. Stewart of the City of Ottawa be appointed as a Commissioner, to be known as the Correctional Investigator to investigate, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada, or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the *Penitentiary Act*, and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, other than problems raised on complaint

- (a) concerning any subject matter or condition that ceased to be the subject of complaint more than one year before the lodging of the complaint with the commissioner,
- (b) where the person complaining has not, in the opinion of the Commissioner, taken all reasonable steps to exhaust available legal or administrative remedies, or
- (c) concerning any subject matters or conditions falling under the responsibility of the Solicitor General of Canada that extend to and encompass the preparation of material for consideration of the National Parole Board.

and the Commissioner need not investigate if

- (d) the subject matter has previously been investigated, or
- (e) in the opinion of the Commissioner, a person has no valid interest in the matter.

The said Committee further advise that a Commission do issue to the said Commissioner, and

1. that the Commissioner be appointed at pleasure;
2. that the Commissioner be paid at the salary set out in the schedule hereto;

3. that the Commissioner be authorized to engage, with the concurrence of the Solicitor General of Canada, the services of such experts and other persons referred to in Section II of the *Inquiries Act*, who shall receive such remuneration and reimbursement as may be approved by the Treasury Board; and
4. that the Commissioner shall submit an annual report to the Solicitor General of Canada regarding problems investigated and action taken.

Certified to be a true copy

Clerk of the Privy Council

APPENDIX B

P.C. 1988-2739

Certified to be a true copy of a Meeting of the
Committee of the Privy Council, approved by
His Excellency the Governor General on
the 7 December, 1988

The Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Solicitor General of Canada, pursuant to Part II of the Inquiries Act, advise that:

(a) a commission be issued to amend the English version of the commission appointing Mr. Ronald L. Stewart to be Correctional Investigator, issued pursuant to Order in Council P.C. 1977-3209 of November 15, 1977, as follows:

(i) the first paragraph of the commission is amended by revoking the following words:

“to investigate, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the Penitentiary Act, and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, other than problems raised on complaint”

and substituting therefor the following words:

“to conduct investigations, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the Parole Act, concerning problems that relate to the confinement of inmates in penitentiaries or the supervision of inmates upon their release from penitentiaries on temporary absence, day parole, parole or mandatory supervision and that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, and to report thereon, with the exclusion of problems”, and

(ii) paragraph (c) of the said commission is revoked and the following substituted therefor:

“(c) that relate to the exercise by the National Parole Board of any power to duty that falls within its exclusive jurisdiction under the Parole Act,”; and

(b) the annexed French version of the commission, issued pursuant to Order in Council P.C. 1977-3209 of November 15, 1977, as amended, be issued.

Certified to be a True Copy

Clerk of the Privy Council

PAR LES PRÉSENTES NOUS autorisons le commissaire à retenir, avec l'assentiment du Solliciteur général du Canada, les services des comptables, ingénieurs, conseillers techniques ou autres experts, commis, rapporteurs et aides qu'il juge nécessaires ou opportuns, et aussi les services d'avocats pour l'aider et l'assister dans l'enquête, lesquelles personnes recevront les traitements et remboursements de frais approuvés par le Conseil du Trésor.

EN OUTRE nous exigeons du commissaire qu'il soumette un rapport annuel au Solliciteur général du Canada au sujet des problèmes qui ont fait l'objet d'enquêtes, et des mesures prises à leur égard.

EN FOI DE QUOI.....

À TOUTS CEUX à qui les présentes parviennent ou qu'elles peuvent de quelque manière concerner,

SALUT:

ATTENDU QU'aux termes de la partie II de la *Loi sur les enquêtes*, chapitre I-13 des Statuts révisés du Canada de 1970, Son Excellence le Gouverneur général en conseil a, par le décret C.P. 1977-3209 du quinze novembre mil neuf cent soixante dix-sept, dont une copie est jointe aux présentes, autorisé la nomination du commissaire chargé, aux termes de ce décret et des présentes, de faire enquête, de sa propre initiative ou à la demande du Solliciteur général du Canada, ou encore à la suite des plaintes reçues des détenus, au sens de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, ou présentées en leur nom, sur les problèmes liés à l'incarcération des détenus dans un pénitencier ou à leur surveillance à leur sortie du pénitencier dans le cadre d'une absence temporaire, d'une libération conditionnelle de jour, d'une libération conditionnelle ou d'une libération sous surveillance obligatoire, qui ressortissent à la compétence du Solliciteur général du Canada, et d'en faire rapport, sauf les problèmes

a) portant sur une question ou un état de choses qui a cessé d'exister ou d'être le sujet d'une plainte plus d'un an avant le dépôt de la plainte auprès du commissaire,

b) au sujet desquels l'auteur d'une plainte s'y rapportant n'a pas, de l'avis du commissaire, pris toutes les mesures nécessaires pour épuiser les recours juridiques ou administratifs possibles, ou

c) se rapportant à l'exercice, par la Commission nationale des libérations conditionnelles, des attributions qui relèvent exclusivement de sa compétence en vertu de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*,

a décrété que le commissaire n'est pas obligé de faire enquête

d) s'il y a déjà eu enquête sur le sujet d'une plainte, ou

e) si, de l'avis du commissaire, l'auteur d'une plainte n'a aucun intérêt valable dans la question,

et a autorisé l'attribution au commissaire de certains droits, pouvoirs, privilèges et avantages, selon qu'il appert au texte dudit décret.

EN CONSÉQUENCE, conformément audit décret, le Solliciteur général du Canada nomme par les présentes monsieur Ronald L. Stewart, de la ville d'Ottawa, à titre de commissaire — appelé enquêteur correctionnel — chargé de mener cette enquête.

M. Ronald L. Stewart exercera ses fonctions à titre amovible et jouira de tous les droits, pouvoirs, privilèges et avantages conférés de droit et par la loi à ces fonctions, à compter du quinze novembre mil neuf cent soixante dix-sept.

4. soumettre un rapport annuel au Solliciteur général du Canada au sujet des problèmes qui ont fait l'objet d'enquêtes, et des mesures prises à leur égard.

Copie certifiée conforme

Le Greffier du Conseil privé

C.P. 1977-3209

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion
du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence
le Gouverneur général le 15 novembre 1977

Vu le rapport du Solliciteur général du Canada exposant:

Qu'à la suite de la démission de M^{me} Inger Hansen du poste d'enquêteur correctionnel,
au 1^{er} octobre 1977, M. Brian McNally d'Ottawa a été nommé à ce poste à titre temporaire
par le décret C.P. 1977-2801 du 29 septembre 1977; et

Qu'afin de satisfaire aux exigences du Bureau de l'enquêteur correctionnel, ce poste
doit être comblé à titre permanent aussitôt que possible.

À ces causes, sur avis conforme du Solliciteur général du Canada, le Comité du Conseil
privé recommande que la nomination temporaire de M. Brian McNally au poste d'enquêteur
correctionnel prenne fin, et qu'en vertu de la Partie II de la Loi sur les enquêtes, M. Ronald
L. Stewart d'Ottawa soit nommé commissaire, appelé enquêteur correctionnel, pour faire
enquête, de sa propre initiative, à la demande du Solliciteur général du Canada, ou encore
sur les plaintes reçues des détenus ou présentées en leur nom, au sens où l'entend la Loi
sur les pénitenciers, et faire rapport sur les problèmes des détenus qui ressortissent à la
compétence du Solliciteur général du Canada, sauf sur ceux qui sont soulevés dans une
plainte

a) portant sur une question ou un état de choses qui a cessé d'exister ou d'être le sujet
d'une plainte plus d'un an avant le dépôt de la plainte auprès du commissaire,
b) dont l'auteur n'a pas, de l'avis du commissaire, pris toutes les mesures nécessaires
pour épuiser les recours juridiques ou administratifs possibles, ou
c) portant sur une question ou un état de choses ressortissant à la compétence du
Solliciteur général du Canada, y compris la préparation de documents à soumettre à
la Commission nationale des libérations conditionnelles.

et le commissaire n'est pas obligé de faire enquête

d) s'il y a déjà eu enquête sur le sujet de la plainte, ou

e) si, de l'avis du commissaire, l'auteur de la plainte n'a aucun intérêt valable dans la
question.

Le Comité recommande en outre qu'une commission soit délivrée audit commissaire et
que ce dernier

1. soit nommé à titre amovible;

2. reçoive le traitement établi dans l'annexe ci-après;

3. soit autorisé à retenir, avec l'assentiment du Solliciteur général du Canada, les services
d'experts et d'autres personnes dont il est fait mention à l'article 11 de la Loi sur les
enquêtes, lesquels recevront les traitements et remboursements de frais que pourra
approuver le Conseil du Trésor; et

La situation actuelle a une incidence mesurable sur la viabilité du processus décisionnel du régime correctionnel, sur l'efficacité et l'efficience des programmes existants, et sur la capacité du Service de traiter la population carcérale de façon juste et équitable. Par conséquent, je recommande fortement que le Service prenne sans délai des mesures pour s'assurer que les objectifs stratégiques énoncés ci-haut sont atteints.

Nous avons ensuite appris que la question de l'identification du personnel en uniforme serait examinée par le Comité national de conception des uniformes. Nous nous renseignerons auprès du Commissaire sur ce qu'il advient de cette affaire.

10. Préparation des cas et accès aux programmes de santé mentale

J'ai remarqué qu'il y avait eu l'an dernier une hausse considérable du nombre de plaintes concernant la préparation des cas ou un retard dans cette tâche; les plaignants blâmaient le Service de ne pas avoir soumis à la Commission nationale des libérations conditionnelles des documents complets sur leur cas à temps pour l'audience, dont la date est calculée d'après la loi.

Notre enquête a révélé assez clairement que le Service correctionnel était beaucoup trop souvent incapable d'effectuer une préparation approfondie des cas en temps voulu. De toute évidence, les responsables des retards étaient fréquemment les services de santé mentale, qui ont à faire des évaluations et des traitements.

Quand nous avons fait part au SCC des conclusions de notre enquête, les responsables des établissements et des Régions ont répondu que le problème était attribuable à l'insuffisance des ressources. Nous continuerons d'enquêter sur chaque plainte touchant la préparation des cas et l'accès aux programmes de santé mentale, mais comme nous en sommes venus à la conclusion que la source du problème est systémique, nous avons soumis la question au bureau du Commissaire en février afin qu'il l'examine et nous dise ce qu'il en pense.

Dans une première réponse envoyée en avril, le Service a expliqué que la charge de travail du personnel affecté à la gestion des cas et aux services de psychologie avait augmenté par suite des recommandations de l'enquête sur l'affaire Ruygrok et de l'enquête Pepino ainsi que de la mise en application des nouvelles politiques décisionnelles de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Le Service nous a aussi parlé brièvement d'un certain nombre d'études et de groupes de travail qu'il a mis sur pied pour mieux cerner les problèmes. La lettre se termine sensiblement comme les réponses précédemment données par les responsables des établissements et des Régions:

Soyez assurés que nous sommes parfaitement conscients du supplément de travail récemment imposé au personnel de la gestion des cas et des services de psychologie, et que nous faisons tout notre possible pour obtenir des ressources supplémentaires.

J'aimerais faire deux observations à propos de la question dont nous discutons.

D'abord, contrairement à ce qui est indiqué dans la lettre, l'augmentation de la charge de travail n'est pas si récente. Deuxièmement, les objectifs stratégiques suivants, qui sont rattachés à la valeur fondamentale n° 2 du Document portant sur la mission, sont d'une importance capitale et nécessitent une attention immédiate.

2.1 Voir à ce que les besoins individuels des délinquants soient identifiés au moment de leur admission et qu'une attention spéciale soit apportée à ceux qui présentent des troubles mentaux.

2.3 Fournir aux délinquants des programmes qui les aident à répondre à leurs besoins individuels en vue d'accroître leur potentiel de réinsertion en tant que citoyens respectueux des lois.

2.8 Voir à ce que les cas présentés à la Commission nationale des libérations conditionnelles soient préparés en temps opportun et selon les critères énoncés dans les politiques décisionnelles de la Commission.

contenaient d'inscrire le verdict rendu et la sanction imposée. D'autres encore conservaient un certain nombre d'informations, mais quelques mois seulement. En examinant les règlements internes s'appliquant au tribunal disciplinaire chargé des cas d'infractions mineures, nous avons constaté qu'il n'y avait aucune directive nationale précisant comment consigner le contenu des audiences et combien de temps garder les informations.

En novembre 1988, nous avons envoyé au bureau du Commissaire une lettre décrivant en détail les différences susmentionnées et où nous indiquons que le tribunal disciplinaire chargé d'entendre les cas d'infractions mineures devrait être régi par une directive nationale car ses activités et ses décisions peuvent faire l'objet de griefs et être examinées par notre bureau.

Dans la réponse qu'il nous a fait parvenir en mars, le bureau du Commissaire rejetait notre suggestion en donnant les explications suivantes:

Une des principales raisons de consigner les audiences du tribunal disciplinaire est la possibilité que la déclaration de culpabilité soit réexaminée par la Cour fédérale. Toutefois, comme les décisions rendues à l'égard d'infractions mineures peuvent faire l'objet de griefs, il paraît peu probable qu'un détenu présente une demande à la Cour fédérale pour faire casser la décision, ou que la Cour soit disposée à entendre la demande si le détenu n'a pas procédé par voie de grief. En outre, les audiences touchant les infractions mineures sont censées être moins officielles que les autres. Il ne semble donc pas y avoir vraiment de raison de rendre obligatoire l'enregistrement de telles séances.

Cette réponse ne nous a pas convaincus, et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, nous n'avions pas suggéré d'enregistrer ces audiences sur bande magnétique, même si cela est encore la meilleure façon de consigner les informations, mais plutôt d'établir une directive nationale car de nombreux établissements ne gardent rien sur les audiences concernant les infractions mineures. Deuxièmement, si le Service ne conserve aucune information sur ces séances, comment pourrait-il examiner à fond le grief déposé par un détenu insatisfait de la décision, et comment notre bureau pourrait-il faire enquête sur une plainte à cet égard? Troisièmement, comment réagirait le Service si la Cour fédérale était disposée à entendre la demande du détenu qui veut faire annuler la décision rendue au sujet d'une infraction mineure? Enfin, en quoi le fait de consigner avec précision le contenu de l'audience enlèverait-il de son caractère officiels à celle-ci?

Nous demeurons persuadés de la nécessité d'une directive nationale claire exigeant à tout le moins que chaque établissement conserve durant six mois un résumé détaillé de l'audience, qui engloberait les noms des témoins appelés et les éléments de preuve présents.

En mai, nous avons rediscuté de cette question avec des représentants du bureau du Commissaire, qui ont alors promis de la réexaminer. Je suis sûr que nous arriverons à nous entendre sur cette question.

9. Identification des agents

J'ai reçu en avril 1989 la copie d'une lettre adressée au Commissaire dans laquelle on déplorait que de nombreux agents en service négligent ou refusent de porter leur insigne d'identité. La question de l'identification des agents a été un aspect-clé tout au long de l'enquête que nous avons effectuée à Archambault en 1984, et elle n'a jamais été complètement réglée. C'est pourquoi nous avons écrit au Commissaire pour lui demander d'être avisés de la réponse qu'il ferait à la lettre susmentionnée.

Nous avons reçu un grand nombre de plaintes durant l'année relativement aux décisions rendues par le tribunal disciplinaire à l'égard d'infractions mineures. Notre enquête a montré qu'il existait des différences importantes d'un établissement à l'autre quant à la quantité d'informations consignées au sujet de ces audiences, au mode d'enregistrement de ces informations et à leur délai de conservation. Ainsi, certains établissements enregistraient la séance sur une bande magnétique qu'ils gardaient deux ans, alors que d'autres se

8. Comptes rendus des audiences touchant des infractions disciplinaires mineures

A la rencontre d'avril avec le Commissaire adjoint et l'avocat-conseil du Service, l'examen de la question des droits de visite nous a amenés à discuter de la délégation de pouvoirs qui est prévue au paragraphe 5(2) du Règlement sur le service des pénitenciers.

Nous avons alors souligné que, par exemple, la Directive du Commissaire sur la discipline (paragraphe 6 et 39) permettait au directeur de l'établissement de déléguer à une personne d'un niveau inférieur à celui de son subordonné immédiat le pouvoir de déterminer le type de conduite répréhensible dont est accusé le détenu et de prescrire l'audience disciplinaire lorsqu'il s'agit d'infractions mineures. Nous avons demandé que le Service s'engage à réexaminer sa position concernant la délégation de pouvoirs et nous fasse savoir si son point de vue demeure le même.

7. Délégation de pouvoirs

Je demeure d'avis que la prise des décisions se rapportant aux demandes de visite n'est pas une tâche administrative courante ou de moindre importance, et qu'elle incombe donc au directeur.

Dans une lettre datée du 5 mai, l'avocat-conseil du Service correctionnel nous répondait de la façon suivante:

A mon avis, rien dans le Règlement n'empêche le directeur de déléguer cette fonction à d'autres personnes, même s'il demeure responsable en définitive de toutes les décisions prises.

La question des demandes de visite intéresse certes beaucoup les détenus mais, contrairement à vous, je ne crois pas qu'elle soit importante au point de nécessiter l'attention du directeur lui-même... Par conséquent, le directeur peut déléguer certaines tâches à ses subordonnés immédiats en vertu du paragraphe 5(2) du Règlement sur le service des pénitenciers. Le SCC estime que le pouvoir de décider des droits de visite peut très bien être délégué.

Nous avons conclu:

Que le directeur étant censé être responsable de la sécurité de son établissement, et que les droits de visite sont refusés quand la sécurité et le bon ordre de l'établissement sont menacés, il semble que la question des demandes de visite devrait être jugée suffisamment importante pour que les décisions émanent du directeur lui-même.

Règlement sur le service des pénitenciers, Partie I, paragraphe 5(2):

Sauf disposition contraire de la Loi, le chef d'institution peut déléguer aux agents qui sont ses subordonnés immédiats le pouvoir de régler les questions administratives de nature courante ou de peu d'importance; le chef d'institution doit cependant veiller personnellement . . . b) aux questions d'importance qui demandent de lui une attention particulière et des décisions. . . .

5. Ligne de conduite à l'égard des détenus handicapés

Au cours des années, le Bureau a reçu plusieurs plaintes d'un détenu souffrant d'une déficience auditive. Chaque fois, il déploierait surtout de ne pas avoir accès à un téléphone pour malentendants et à des services d'interprétation. Et chaque fois, sa plainte visait un établissement différent.

Nous avons discuté de l'absence d'une ligne de conduite cohérente à l'endroit de cet individu lors d'une réunion avec des cadres supérieurs du Service correctionnel en octobre 1988. Le Sous-commissaire a alors promis d'établir une politique touchant les détenus handicapés.

En novembre 1988, j'ai reçu une copie du projet qui indiquait les étapes de l'élaboration de la politique. La dernière étape, «présentation au Comité supérieur de gestion pour décision», était fixée au 30 juin.

En février 1989, le Service nous a écrit pour nous dire où en étaient les choses:

Un comité interministériel a été formé pour déterminer les services dont ont besoin les détenus handicapés, y compris les handicapés physiques. Le comité est en train de recenser les services existants et d'établir dans quels domaines des services sont nécessaires; il attend les commentaires des Régions relativement à des questions précises concernant les besoins des détenus handicapés et la quantité de ressources qui leur sont actuellement consacrées.

La politique devrait être prête à être mise en oeuvre en juin.

J'ai été avisé en mai 1989 que l'élaboration de la politique retardait, mais que le travail se poursuivait.

6. Décisions relatives aux demandes de visite

À la fin de 1988 et au début de 1989, j'ai reçu plusieurs plaintes de détenus et de leurs familles et amis à propos de demandes de visite qui avaient été refusées.

Notre enquête a révélé que non seulement les décisions ne se fondaient pas toujours sur les mêmes critères, mais qu'en plus elles n'étaient pas toujours prises par des personnes d'un même niveau hiérarchique. Après une rencontre avec le Commissaire adjoint et l'avocat-conseil du SCC en avril, nous avons écrit au Service pour demander qu'il était autorisé à prendre ces décisions.

Dans une lettre datée du 17 avril, nous avons émis l'opinion que le pouvoir de décider des droits de visite revenait au responsable de l'établissement. Pour étayer notre position, nous avons fait référence aux documents de réglementation suivants:

Directive du Commissaire n° 770 — Visites, paragraphe 12:

Le directeur peut refuser ou suspendre la permission de rendre visite à un détenu, lorsque cette visite est considérée comme pouvant nuire à la sécurité ou au bon ordre de l'établissement.

Règlement sur le service des pénitenciers, Partie I, paragraphe 5(1):

Le chef d'institution est responsable de la direction de son personnel, de l'organisation, de la sûreté et de la sécurité de son institution ...

En juin 1988, nous avons demandé au Service correctionnel de nous fournir des précisions sur sa décision. Voici ce qu'il nous répondait le 27 juillet:

La caisse de bienfaisance des détenus est censée servir avant tout à acheter de l'équipement et à financer des activités à l'intention des détenus résidant à l'établissement où elle est amassée. L'utilisation de ces fonds pour payer des frais juridiques ne profiterait pas directement aux détenus de l'établissement d'où provient l'argent. En outre, en autorisant une telle utilisation, nous créerions un précédent et ce genre de demande risquerait d'être répétée chaque fois que la Charte des droits serait contestée devant les tribunaux. En plus de soulever des difficultés d'ordre administratif, cela réduirait les fonds disponibles pour payer l'équipement et les activités au sein de chaque établissement.

En conclusion, je ne crois pas que le fait de prélever des sommes dans les caisses de bienfaisance des détenus partout au Canada pour payer des frais juridiques soit une bonne façon d'employer ces fonds.

Lors d'une réunion avec des cadres supérieurs du Service correctionnel en août, il a été admis que même si la caisse de bienfaisance n'était peut-être pas une source de financement appropriée, il était exagéré d'interdire aux comités des détenus de solliciter des fonds. Le Service s'est donc engagé à étudier la possibilité que les comités puissent demander de l'argent directement aux détenus pour payer leurs contestations devant les tribunaux.

N'ayant pas eu d'autres nouvelles à ce sujet, nous avons soulevé de nouveau la question au cours d'une rencontre avec le Commissaire en janvier 1989. Le mois suivant, le Bureau du Commissaire nous a envoyé une lettre dans laquelle il disait, entre autres, que les détenus pouvaient soit constituer leur propre fonds, qui serait administré au sein de l'établissement, soit contribuer à un fonds mis sur pied en leur nom par des personnes ou des organismes de l'extérieur.

Vu la décision initiale du Service dans cette affaire et le fait que la lettre ne parlait pas de la demande du Comité des détenus de Cowansville, nous avons réécrit au bureau du Commissaire en mars pour poser des questions précises:

... le Comité des détenus à Cowansville peut-il s'adresser aux comités des autres établissements pour obtenir des fonds (relativement aux poursuites judiciaires dans lesquelles il est engagé)? Dans l'affirmative, ... comment doit-il procéder?

Eh, mal, le Service nous a fait savoir que la question était encore à l'étude et qu'il nous communiquerait les dernières informations à la mi-juin.

4. Procédure de règlement des griefs des détenus

Nous nous inquiétons depuis longtemps de la procédure interne de règlement des griefs du Service correctionnel, notamment en ce qui touche la rigueur, l'objectivité et la rapidité des enquêtes et des réponses. Les faiblesses de la procédure créent une mauvaise impression chez les détenus, qui sont moins portés à l'utiliser.

En mai 1989, nous avons appris que le Service était en train de réexaminer, à la lumière de son Enoncé de mission, de nombreux aspects de ses opérations, dont les voies de recours. Il nous a informés en outre qu'aucune modification structurelle à la procédure de règlement des griefs ne serait soumise au Comité supérieur de gestion sans avoir d'abord été examinée à fond par notre bureau et le Secrétariat du Ministère. Je remarque également que la procédure figure dans le calendrier de vérification du Service pour l'année prochaine.

J'attends avec impatience les résultats de la vérification et la consultation.

détenus puisque l'octroi de ce type de permission de sortir devenait une question de distance et de coûts. Étant donné que les plaintes à cet égard devaient être traitées rapidement et qu'il y avait peu de chances de résoudre ces cas de façon acceptable en suivant la procédure de règlement des griefs, nous avons écrit au bureau du Commissaire en avril pour dire que les décisions touchant les permissions de sortir sous surveillance pour des raisons humanitaires devaient se fonder sur les besoins des détenus et non sur leur capacité de payer, et nous avons recommandé que le Service correctionnel cesse de demander aux détenus de participer aux frais occasionnés par ces permissions.

Le Service correctionnel a répondu en juillet qu'il demanderait au détenu de supporter ses frais de déplacement s'il semblait en avoir les moyens, et que, pour sa part, il paierait entièrement le salaire des employés, les heures supplémentaires et le transport.

Lors d'une réunion en octobre, j'ai discuté à nouveau de cette question avec des cadres supérieurs du Service et j'ai recommandé que l'Administration centrale publie un énoncé de politique clair indiquant que lorsqu'il s'agit de prendre des décisions concernant les permissions de sortir sous surveillance pour des motifs humanitaires, les coûts financiers ne doivent pas être l'aspect déterminant. Le Service a alors promis de fixer des critères précis concernant l'octroi des permissions de ce genre.

En mars 1989, nous avons signalé au bureau du Commissaire le cas d'un autre détenu qui s'était vu refuser une permission de sortir sous surveillance pour des motifs humanitaires parce ni lui ni sa famille ne pouvaient payer une partie des frais.

J'ai appris plus tard au cours du mois que le Service avait fini d'élaborer les critères et qu'il allait les soumettre au Comité supérieur de gestion en avril. J'ai été informé en mai que le Comité supérieur de gestion suggérerait d'apporter des modifications aux critères et que la version proposée serait discutée en septembre. Ayant examiné cette version, j'ai bon espoir que ce long processus aboutira à l'établissement de critères qui reflèteront l'engagement du Service à traiter les détenus de façon équitable et respectueuse.

3. Demande de fonds par le Comité des détenus pour une action en justice

Au début de 1988, le Comité des détenus à l'établissement de Cowansville a sollicité l'autorisation de demander aux comités des autres pénitenciers de lui verser des fonds à même la caisse de bienfaisance des détenus de leurs établissements respectifs pour l'aider à payer des frais juridiques. Ces dépenses leur sont occasionnées par le fait que le Service correctionnel en a appelé de la décision d'une cour inférieure qui a rendu illégal le programme d'analyse d'urine à l'établissement de Cowansville.

En mai, l'Administration centrale du Service correctionnel a décidé d'interdire ce genre de demande, indiquant que la Directive du Commissaire n'autorisait pas l'utilisation de la caisse de bienfaisance à de telles fins. Le Comité des détenus nous a alors demandé d'examiner cette affaire. À première vue, la position du Service nous semblait exagérément restrictive, en ce sens que la directive en question ne défendait pas expressément de se servir de la caisse de bienfaisance pour de tels usages, et qu'en interdisant en bloc ce genre de demande, le Service limitait de façon excessive le droit légitime des détenus d'avoir accès aux tribunaux.

1. Taux de rémunération des détenus

Les échelles de rémunération des détenus sont établies selon un pourcentage du salaire minimum fédéral et représentent une indemnité journalière allant de 1,60 \$ à 6,90 \$. Ces taux ont été augmentés pour la dernière fois en octobre 1986. Au cours des trois dernières années, la situation financière des détenus s'est sensiblement dégradée par suite de changements aux politiques et de la hausse générale du coût des biens de consommation.

Au cours de l'année, un certain nombre d'observations nous ont été faites par les comités de détenus et certains détenus au sujet de la diminution de leur pouvoir d'achat et de leur possibilité d'épargner en vue de leur mise en liberté. La solution évidente à ce problème semblait être un ajustement des échelles existantes de rémunération pour compenser les augmentations survenues au cours des trois dernières années. Le Service correctionnel du Canada nous a informés, au début de 1989, que la politique sur la rémunération des détenus doit continuer d'être liée au salaire minimum fédéral et, comme ce dernier n'a pas augmenté depuis 1986, le Service ne pouvait faire aucun ajustement immédiat des niveaux de rémunération. Il a en même temps reconnu l'existence d'un problème et effectué un examen de la politique sur la rémunération des détenus afin de déterminer comment pourraient être atténuées les difficultés actuelles.

Comme il était impossible dans l'immédiat de mettre en œuvre la solution qui s'imposait, l'examen du Service avait surtout pour but d'aider les détenus se trouvant au bas de l'échelle de salaire, d'uniformiser les taux de rémunération entre les établissements des divers niveaux de sécurité, et de garantir aux détenus transférés pour des motifs autres qu'une sanction disciplinaire le même taux de rémunération qu'auparavant.

En mai 1989, à la suite de cet examen, le Service a proposé à son Comité supérieur de gestion plusieurs façons de pallier la baisse du pouvoir d'achat des détenus. Bien que je félicite le Service pour ses efforts, je me dois de souligner au Ministre qu'il y a bel et bien un problème, et je recommande fortement que des mesures soient prises pour assurer le rajustement général des taux de rémunération le plus rapidement possible.

2. Critères régissant les permissions de sortir sous surveillance pour des raisons humanitaires

Nous avons reçu durant l'année un certain nombre de plaintes basées sur les motifs suivants:

- a) le refus d'autoriser un détenu à sortir sous surveillance pour assister aux funérailles d'un membre de sa famille à cause des frais de déplacement et des coûts en heures supplémentaires (agent chargé d'accompagner le détenu) que cela comporte; et

- b) la pratique du Service correctionnel consistant à demander au détenu ou à sa famille de fournir de l'argent pour compenser une partie des frais.

Notre enquête a révélé que les coûts étaient effectivement un des principaux critères, et parfois même le seul semble-t-il, sur lesquels s'appuyait le Service pour refuser des permissions de sortir de ce genre, et qu'il lui était arrivé de demander au détenu et à sa famille de participer aux frais.

Je trouvais ces pratiques injustifiées. Non seulement créaient-elles une situation où un conflit d'intérêts était inévitable, mais en plus elles engendraient une inéquité entre les

QUESTIONS SOULEVÉES EN
1988-1989

CONCLUSION

En ce qui concerne les questions non encore réglées, le Commissaire a manifesté son intention de s'y attaquer. Des 22 points mentionnés l'an dernier, six questions clés sont toujours considérées comme non entièrement résolues:

1. Unités spéciales de détention

2. Enquêtes internes

3. Règlements internes

4. Accès au téléphone

5. Double occupation des cellules

6. Coups tirés en guise d'avertissement

Toutes ces questions sont toujours entre les mains du bureau du Commissaire, et j'espère qu'il y aura des progrès.

à l'accès des détenus aux appareils téléphoniques, plutôt que d'établir une norme nationale afin que tous comprennent de la même façon ce qu'est un accès raisonnable et équitable, laisse la décision quant au nombre d'appels à chaque Région, et la décision quant aux heures d'accès et au pouvoir de donner son approbation à chaque établissement.

Je reconnais que l'orientation générale exprimée dans la nouvelle directive constitue une amélioration, mais tant qu'il n'y aura pas eu d'examen approfondi des instructions régionales et des ordres permanents des établissements publiés en vertu de cette directive, le Service ne sera pas en mesure de déterminer s'il accorde un accès raisonnable et équitable aux détenus. Nos préoccupations à ce sujet ont été exprimées au Commissaire et on nous a informés qu'on y donnerait suite.

10. Double occupation des cellules

J'avais recommandé en 1984 que le Service correctionnel cesse la pratique de la double occupation des cellules dans les aires d'isolement et d'isolement disciplinaire. Depuis, j'ai repris cette recommandation dans chaque rapport.

La situation qui existe à l'établissement Kent, et que j'ai exposée en détail ces dernières années, demeure fondamentalement inchangée, en dépit des assurances répétées selon lesquelles le Service ferait tout son possible pour réduire cette pratique dans le secteur d'isolement protecteur de l'établissement.

À l'établissement Kent:

— nombre de détenus partageant des cellules d'isolement protecteur	96
— nombre de cellules vacantes dans le reste du pénitencier	37

À l'échelle nationale, il y a en tout 1 030 détenus qui partagent des cellules.

Nous avons été informés, après la parution de mon dernier rapport annuel, qu'un plan récemment proposé par le sous-commissaire de la Région du Pacifique supprimera presque complètement la double occupation dans cette région. En mai 1989, on nous a fait savoir que, selon des rapports récents, le nombre de détenus touchés par cette pratique à l'établissement Kent n'avait pas diminué comme prévu. Les efforts se poursuivent. Une mise à jour du plan a été demandée.

Il est difficile d'espérer une solution à ce problème, mais, comme nous continuons de recevoir des plaintes, nous ne cesserons pas d'en parler.

11. Coups tirés en guise d'avertissement

J'avais recommandé, en octobre 1987, à la suite d'un certain nombre d'incidents où des employés et des détenus avaient été blessés par des tirs d'avertissement, que le Service revioie sa politique concernant les coups de semonce et évalue notamment ses méthodes de formation.

Cette recommandation, comme l'indique mon rapport de l'année dernière, a été rejetée, en janvier 1988, par le Service correctionnel. Cette question a par la suite été revue par le bureau du Commissaire, et j'ai su qu'une étude est en cours et qu'un rapport final doit être déposé en février 1990.

- a) Que le personnel des services de santé examine sans délai un détenu victime de recours à la force,
- b) qu'un rapport soit soumis au directeur, et
- c) que le personnel des services de santé effectue des examens de suivi lorsqu'il le juge approprié.

La recommandation a été rejetée par le Service correctionnel en janvier 1987. Je jugeais cette position injustifiable et c'est pourquoi j'ai présenté de nouveau cette recommandation, qui a été acceptée en mai 1988. Une politique révisée a été approuvée par le Comité supérieur de gestion du Service en novembre 1988, et une directive du Commissaire a été finalement publiée en mai 1989.

8. Consultation et correction des informations versées aux dossiers

En 1987, j'avais recommandé:

Que le Service correctionnel établisse des procédures suivant lesquelles:

- a) les détenus auraient raisonnablement accès aux données de leur dossier dont ils ont déjà pris connaissance et,

- b) les détenus pourraient demander que des corrections soient apportées à ces informations.

Mon dernier rapport indique que, en mai 1988, selon le Service, «la question était toujours à l'étude». De nouvelles discussions ont eu lieu avec le bureau du Commissaire à ce sujet et, en mai 1989, une nouvelle procédure a été publiée.

Le nombre de plaintes que nous avons reçues concernant les renseignements versés aux dossiers s'est accru sensiblement au cours de l'année écoulée. Notre examen initial de la nouvelle procédure a permis d'identifier un certain nombre de domaines nécessitant de nouveaux éclaircissements. Je suis sûr que nous pouvons parvenir à une entente avec le Service sur ces questions et que les détenus pourront, dans un proche avenir, recourir à un mécanisme plus rapide et rationnel pour ce type de problèmes.

9. Accès au téléphone

En avril 1985, j'avais recommandé:

Que le Service correctionnel revoise sa politique sur l'accès au téléphone pour les détenus de tous les établissements afin d'en assurer l'accès raisonnable et équitable comme l'exige la directive du Commissaire.

J'ai été informé en mai 1988, comme je l'ai indiqué dans mon rapport annuel de l'année dernière, que la recommandation avait été acceptée. Le Service avait déclaré, à ce moment-là, qu'«il devenait manifestement nécessaire d'établir une nouvelle directive pour assurer l'application du principe de l'accès raisonnable et équitable. On examinera donc comment cela se passe actuellement dans les établissements et on élaborera de nouvelles normes nationales pour que ce principe soit compris de la même façon par tous.»

En mai 1989, une nouvelle Directive du Commissaire était publiée sur la correspondance et les communications téléphoniques. L'Annexe A de cette directive, intitulée Normes relatives

1987, qu'aucune politique nationale assurait un examen et une évaluation rapides, indépendants et systématiques des opérations du Service correctionnel.

Une Directive du Commissaire a paru en décembre 1987, et des normes nationales pour le Bureau de l'inspecteur général ont été publiées en juin 1988. En mai 1989, j'ai reçu une copie du calendrier de vérification du Service pour 1989-1990 où figuraient un certain nombre des secteurs dont nous avions déjà demandé l'examen.

Le nouveau processus de vérification interne, conjugué à la revitalisation de la section d'évaluation de programmes, a permis de constituer un cadre qui rend le Service correctionnel mieux à même d'examiner à la fois l'efficacité de ses politiques et la conformité de ses opérations avec ces politiques. En ce qui concerne les domaines où nous avons exprimé des préoccupations, j'ai hâte d'examiner les vérifications et les évaluations du Service et j'ai bon espoir qu'on pourra arriver à un règlement plus rapide des problèmes.

6. Cadre stratégique global et règlements internes

En janvier 1987, le Service correctionnel a adopté un nouveau système de directives fondé sur le concept de décentralisation des pouvoirs. Le cadre de mise en oeuvre de ce processus prévoyait l'élaboration de lignes directrices et de guides concernant les opérations pour soutenir la politique nationale énoncée dans les directives. Il prévoyait également un examen, par l'Administration centrale, des politiques des établissements et des Régions pour voir si elles sont conformes à la politique nationale.

La production des lignes directrices et des guides concernant les opérations, conçus pour étayer le nouveau système de directives adopté en janvier 1987, a été lente. Il est aussi devenu évident, au milieu de 1987, que le processus d'examen des politiques n'avait pas été mis en oeuvre. C'est pourquoi, en novembre 1987, j'ai recommandé :

Qu'on effectue un examen national pour s'assurer que les politiques élaborées au niveau des Régions et des établissements respectent l'obligation du Service d'agir avec équité et les principes nationaux énoncés dans les directives du Commissaire.

Dans mon dernier rapport annuel, j'ai indiqué que l'efficacité de la gestion du Service est intimement liée à cette question et c'est pourquoi j'ai recommandé de nouveau que des mesures soient prises sans tarder.

En mars 1989, le Comité supérieur de gestion du Service a approuvé un cadre stratégique pour l'examen de ses règlements internes. Nous avons été informés en mai 1989 que le Commissaire enverrait à ses sous-commissaires régionaux un plan d'action détaillé, avec des directives précises concernant cet examen. On m'a également fait savoir, en mai 1989, que la question des règlements internes avait été inscrite au calendrier de vérification du Service pour juillet et août 1989.

Je suis toujours d'avis que cette question est essentiellement liée à la gestion efficace du Service et j'ai bon espoir que les mesures proposées par celui-ci conduiront à sa résolution.

7. Services de santé et recours à la force

Ainsi que je l'ai indiqué dans mon dernier rapport annuel, j'avais recommandé en novembre 1986 :

L'absence d'une politique nationale et de directives dans ce domaine a été signalée à l'ancien Commissaire en janvier 1987. J'avais conclu, dans mon rapport annuel de 1986-

5. Vérifications internes du Service correctionnel

On m'a informé que le premier rapport du groupe de travail sera examiné par le Comité supérieur de gestion en juin 1989 et suivi d'un rapport final provisoire en octobre 1989.

À la suite de discussions que nous avons eues avec lui, le Commissaire actuel a créé, à l'automne de 1988, un Groupe de travail sur les enquêtes du SCC et l'a chargé de concevoir un système complet d'enquête qui pourrait être appliqué par la direction à tout fait ou incident important ou mineur.

Approuvée par le Comité supérieur de gestion du Service en octobre 1987, elle n'a jamais été mise en application.

4. Enquêtes internes du Service correctionnel

J'ai su, en mai 1989, qu'un groupe de travail avait été créé à l'Administration centrale pour établir une politique et des normes fédérales-provinciales.

Notre principal sujet de préoccupation dans ce domaine est la répartition des compétences entre les autorités fédérales et provinciales pour ce qui est du traitement des cas des détenus assujettis à ces ententes. J'ai indiqué dans mon dernier rapport que les lignes directrices et les procédures régionales exigées dans les Directives du Commissaire (1987) et qui devaient assurer le respect de l'équité n'avaient pas encore été élaborées.

3. Ententes d'échange de services

Le bureau du Commissaire m'a fait savoir, en mai 1989, que des directives avaient été données pour que l'étude soit complétée par l'ajout de nouvelles questions et que soit rédigé un nouveau rapport traitant des sujets de préoccupation exprimés par l'Enquêteur correctionnel.

J'ai su plus tard qu'un rapport final portant sur nos préoccupations serait présenté au Comité supérieur de gestion du Service correctionnel en juin 1989 et qu'une décision finale au sujet de la politique nationale serait prise à ce moment-là. En avril 1989, un exemplaire du document du Comité supérieur de gestion m'a été transmis et, après l'avoir examiné, j'ai fait part directement de mes observations au Commissaire dans une lettre exposant en détail nos préoccupations concernant les résultats de l'étude. J'ai conclu que celle-ci ne répondait pas à l'objectif fixé et donnait des directives peu convaincantes en ce qui concerne la politique nationale.

J'ai indiqué dans mon dernier rapport annuel que, par l'absence d'une politique nationale et des directives dans ce domaine, le Service se dérobait à ses responsabilités et mesurait mal les répercussions d'un placement dans une unité spéciale de détention sur la période d'incarcération d'un détenu. En mai 1988, le Service correctionnel m'informat qu'il examinerait le processus décisionnel touchant les unités et leur fonctionnement.

La Section A est une mise à jour des questions non encore réglées au moment de la rédaction de notre dernier rapport annuel, tandis que la Section B expose en détail les principales questions dont a été saisi le bureau du Commissaire au cours de l'année ainsi que la situation actuelle.

A. QUESTIONS PENDANTES FIGURANT DANS LE RAPPORT ANNUEL DE 1987-1988

1. Transfèrements

Ce sont les décisions de transfèrement qui continuent de susciter le plus de plaintes. Le niveau de sécurité de chaque détenu, habituellement concrétisé par le type d'établissement où il est placé, a des répercussions sensibles sur son accès aux privilèges ainsi que sur ses possibilités de mise en liberté sous condition. Il n'est donc pas étonnant que les transfèrements non sollicités ou les refus de transfèrement demandé soient considérés par les détenus comme des événements importants pendant leur incarcération.

Dans mon dernier rapport annuel, j'ai parlé de façon détaillée de quatre questions relatives aux transfèrements. Je voulais ainsi, et par les recommandations pertinentes, assurer plus d'équité à ce processus. Je m'inquiétais de ce que, dans certains cas, celui qui détenait le pouvoir de décision n'était pas clairement déterminé et que, s'il l'était, ce responsable ne prenait pas réellement la décision, mais en confiait plutôt la responsabilité à un subordonné. Je m'inquiétais également au sujet du moment où la décision était prise et de l'absence d'une procédure de redressement raisonnable et bien définie pour le détenu.

Ces questions, qui ont été d'abord soumises au Service correctionnel en 1986 et en 1987, n'ont pas été abordées, en dépit des assurances données, au cours de la révision des documents de réglementation interne du Service, en 1987. De nouveau, elles ont été portées, en 1988, à l'attention du Service, qui a finalement publié une Directive du Commissaire révisée, en mai 1989. Cette directive indique plus clairement qui est responsable de la décision et met l'accent sur la responsabilité qu'a cette personne d'examiner minutieusement les documents originaux, y compris les commentaires du détenu, avant de prendre une décision. La directive prévoit également des normes sur les délais à respecter pour ce type de décision et un processus de redressement conçu pour assurer un examen objectif à un échelon approprié de l'organisme.

Malheureusement, la directive ne garantit pas que le détenu, en cas de refus d'un transfèrement interrégional, sera informé par écrit, par la Région qui prend la décision, des motifs de la décision ni de son droit d'en appeler. Ces deux questions sont toujours à l'étude au bureau du Commissaire.

Le Service dispose désormais d'une politique rationnelle concernant les transfèrements, et il s'agit maintenant de l'appliquer.

2. Unité spéciale de détention

Cette question a été d'abord portée à l'attention du Service en 1986, année où celui-ci a dissous le Comité national chargé de décider des transfèrements des détenus de ces unités, tout en déreglementant le fonctionnement des unités. Cette question, comme celle des transfèrements, et malgré des assurances semblables, n'a pas été abordée au cours de la révision par le Service de ses documents internes de réglementation, en 1987.

RECOMMANDATIONS PENDANTES FIGURANT
DANS LE RAPPORT ANNUEL 1987-1988

TABEAU H (suite)
PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE DONNÉE — PAR CATÉGORIE

Catégorie	Cas régles	Aide donnée
Transfèrement		
a) non sollicité	3	36
b) refus	5	37
c) traitement	13	104
Recours à la force	0	4
Visites	14	27
Affectation (travail)	5	16
Questions non visées par le mandat		
Procédures judiciaires	0	2
Questions de compétence provinciale	0	2
Total	178	987

TABLEAU H
PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE DONNÉE — PAR CATÉGORIE

Catégorie	Cas régles	Aide donnée
Isolément administratif	10	28
a) placement	1	5
b) conditions	0	2
Cantine	0	20
Effets de cellule	14	2
Placement en cellule	5	4
Réclamations contre la Couronne	2	11
a) décisions	2	16
b) traitement	3	15
Correspondance	3	15
Régime alimentaire	3	6
a) pour des raisons médicales	3	0
b) pour des raisons religieuses	4	0
Discipline	0	12
a) procédures	0	7
b) décision du président de l'extérieur	0	2
c) décision relative à une infraction légère	1	5
Réduction méritee de peine	0	9
Education	1	12
Questions financières	9	4
a) rémunération	0	3
b) accès aux fonds	0	4
Services d'alimentation	0	12
Procédure de règlement des griefs	0	9
a) décisions	0	4
b) traitement	1	27
Passe-temps	1	1
Information versée aux dossiers	18	30
Questions d'ordre médical	12	89
Accès aux services de santé mentale	4	49
Divers	15	92
Libération conditionnelle	7	99
Visites familiales privées	6	27
Programmes	1	19
Demande de renseignements	0	32
Administration des peines	2	29
Personnel	1	36
Téléphone	6	7
Permission de sortir	3	22
a) refus	3	35
b) traitement	6	

TABLEAU F
ENTREVUES DE DÉTENU

Mois	1988	1989	Total
Juin	146	88	234
Juillet	85	88	173
Août	88	144	232
Septembre	158	113	271
Octobre	60	193	253
Novembre	59	78	137
Décembre	132	88	220
1988	1989	Total	
Janvier	88	144	232
Février	144	113	257
Mars	113	193	306
Avril	193	78	271
Mai	78	88	166
Total	1344		

Nombre
d'entrevues

TABLEAU G
DÉCISIONS RENDUES

Résultats	En suspens	Plaintes rejetées	a) questions non visées par le mandat	b) prématurées	c) non fondées	Plaintes retirées	Aide, conseils ou orientation	Cas réglés	Incapacité de régler le cas	Total
300	75	820	536	412	987	178	58	3 366		
Nombre										

VISITES AUX ÉTABLISSEMENTS	
TABLEAU E (suite)	
Établissements à niveaux de sécurité multiple	
S1 et S2	
Bath	
Beaver Creek	
Frontenac	
Montée St-François	
Pittsburgh	
Ferme du pénitencier de la Saskatchewan	
Westmorland	
Total partiel	15
Total	200
	NOMBRE DE VISITES

TABLEAU E

VISITES AUX ÉTABLISSEMENTS

Établissements à niveaux de sécurité multiple		NOMBRE DE VISITES	
S6 et S7	Penitencier de Kingston	8	Total partiel 35
	Prison des femmes	4	
	Centre psychiatrique, Prairies	2	
	Centre psychiatrique, Pacifique	4	
	Centre de réception, Québec	2	
	Sainte-Anne-des-Plaines	8	
	Pénitencier de la Saskatchewan	7	
	Archambault	5	
	Atlantique	6	
	Donnacona	10	
	Dorchester	8	
	Edmonton	6	
	Kent	6	
	Laval	7	
Millhaven	4		
Port-Cartier	6		
S3, S4 et S5		Total partiel 58	
Bowden	10	Total partiel 92	
Collins Bay	4		
Cowansville	8		
Drumheller	3		
Drummond	7		
Centre fédéral de formation	11		
Joyceville	4		
La Macaza	6		
Leclerc	8		
Matsqui	9		
Mission	4		
Mountain	6		
Springhill	4		
Stony Mountain	3		
Warkworth	3		
William Head	2		

TABEAU D
PLAINTES ET NOMBRE DE DÉTENUSS — PAR RÉGION

Région	Plaintes	Nombre de détenus ⁽¹⁾
Pacifique	366	1 798
Prairies	791	2 303
Ontario	663	3 572
Québec	873	3 814
Maritimes	351	1 045
Total	3 044	12 532

⁽¹⁾ Les chiffres concernant le nombre de détenus ont été fournis par le Service correctionnel du Canada et portent sur la période se terminant en mai 1989.

Pacifique
Elbow Lake
Ferndale
Kent
Matsqui
Mountain
Mission
Centre psych
William Head
Autres
Total

TABLEAU C
PLAINTES — PAR RÉGION

	1988																					
	Maritimes	Atlantique	Dorchester	Springhill	Westmorland	Autres	Québec	Archambault	Gowansville	Donnacoma	Drummond	Centre fédéral de formation		La Macaza	Laval	Lectec	Montée St-François	Port-Cartier	Centre de réception	Sainte-Anne-des-Plaines	Autres	
1988	2	17	4	13	9	5	2	2	3	21	6	10	19	4	3	1	1	0	0	2	0	0
Juin	2	26	2	8	5	3	0	0	0	0	0	10	4	1	1	1	0	0	2	3	0	
Juillet	2	26	2	8	5	3	0	0	0	0	0	10	4	1	1	1	0	0	2	3	0	
Août	4	13	4	9	5	3	0	0	0	0	0	19	6	1	1	1	0	0	5	3	1	
Septembre	13	9	5	5	3	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	2	7	2	0	
Octobre	9	5	5	3	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	2	7	2	0	
Novembre	5	4	29	3	0	0	1	2	3	2	6	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Decembre	4	29	12	1	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
1989	3	13	6	26	13	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Janvier	3	12	42	1	10	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Février	13	6	26	13	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Mars	6	26	8	16	9	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Avril	6	26	8	16	9	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Mai	6	26	8	16	9	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
1988	2	17	4	13	9	5	2	2	3	21	6	10	19	4	3	1	1	0	0	2	0	
Juin	2	26	2	8	5	3	0	0	0	0	0	10	4	1	1	1	0	0	2	3	0	
Juillet	2	26	2	8	5	3	0	0	0	0	0	10	4	1	1	1	0	0	2	3	0	
Août	4	13	4	9	5	3	0	0	0	0	0	19	6	1	1	1	0	0	5	3	1	
Septembre	13	9	5	5	3	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	2	7	2	0	
Octobre	9	5	5	3	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	2	7	2	0	
Novembre	5	4	29	3	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Decembre	4	29	12	1	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
1989	3	12	42	1	10	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Janvier	3	12	42	1	10	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Février	13	6	26	13	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Mars	6	26	8	16	9	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Avril	6	26	8	16	9	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Mai	6	26	8	16	9	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
1988	2	17	4	13	9	5	2	2	3	21	6	10	19	4	3	1	1	0	0	2	0	
Juin	2	26	2	8	5	3	0	0	0	0	0	10	4	1	1	1	0	0	2	3	0	
Juillet	2	26	2	8	5	3	0	0	0	0	0	10	4	1	1	1	0	0	2	3	0	
Août	4	13	4	9	5	3	0	0	0	0	0	19	6	1	1	1	0	0	5	3	1	
Septembre	13	9	5	5	3	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	2	7	2	0	
Octobre	9	5	5	3	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	2	7	2	0	
Novembre	5	4	29	3	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Decembre	4	29	12	1	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
1989	3	12	42	1	10	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Janvier	3	12	42	1	10	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Février	13	6	26	13	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Mars	6	26	8	16	9	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Avril	6	26	8	16	9	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Mai	6	26	8	16	9	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
1988	2	17	4	13	9	5	2	2	3	21	6	10	19	4	3	1	1	0	0	2	0	
Juin	2	26	2	8	5	3	0	0	0	0	0	10	4	1	1	1	0	0	2	3	0	
Juillet	2	26	2	8	5	3	0	0	0	0	0	10	4	1	1	1	0	0	2	3	0	
Août	4	13	4	9	5	3	0	0	0	0	0	19	6	1	1	1	0	0	5	3	1	
Septembre	13	9	5	5	3	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	2	7	2	0	
Octobre	9	5	5	3	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	2	7	2	0	
Novembre	5	4	29	3	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Decembre	4	29	12	1	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
1989	3	12	42	1	10	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Janvier	3	12	42	1	10	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Février	13	6	26	13	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Mars	6	26	8	16	9	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Avril	6	26	8	16	9	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Mai	6	26	8	16	9	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
1988	2	17	4	13	9	5	2	2	3	21	6	10	19	4	3	1	1	0	0	2	0	
Juin	2	26	2	8	5	3	0	0	0	0	0	10	4	1	1	1	0	0	2	3	0	
Juillet	2	26	2	8	5	3	0	0	0	0	0	10	4	1	1	1	0	0	2	3	0	
Août	4	13	4	9	5	3	0	0	0	0	0	19	6	1	1	1	0	0	5	3	1	
Septembre	13	9	5	5	3	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	2	7	2	0	
Octobre	9	5	5	3	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	2	7	2	0	
Novembre	5	4	29	3	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Decembre	4	29	12	1	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
1989	3	12	42	1	10	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Janvier	3	12	42	1	10	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Février	13	6	26	13	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Mars	6	26	8	16	9	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Avril	6	26	8	16	9	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Mai	6	26	8	16	9	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
1988	2	17	4	13	9	5	2	2	3	21	6	10	19	4	3	1	1	0	0	2	0	
Juin	2	26	2	8	5	3	0	0	0	0	0	10	4	1	1	1	0	0	2	3	0	
Juillet	2	26	2	8	5	3	0	0	0	0	0	10	4	1	1	1	0	0	2	3	0	
Août	4	13	4	9	5	3	0	0	0	0	0	19	6	1	1	1	0	0	5	3	1	
Septembre	13	9	5	5	3	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	2	7	2	0	
Octobre	9	5	5	3	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	2	7	2	0	
Novembre	5	4	29	3	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Decembre	4	29	12	1	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
1989	3	12	42	1	10	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Janvier	3	12	42	1	10	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Février	13	6	26	13	0	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Mars	6	26	8	16	9	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Avril	6	26	8	16	9	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
Mai	6	26	8	16	9	0	0	0	0	0	0	11	9	3	3	6	1	4	4	1	0	
1988	2	17	4	13	9	5	2	2	3	21	6	10	19	4	3	1	1	0	0	2	0	
Juin	2	26	2	8	5	3	0	0	0	0	0	10	4	1	1	1	0	0	2	3	0	
Juillet	2	26	2	8	5	3	0	0	0	0	0	10	4	1	1	1	0	0	2	3	0	
A																						

TABEAU B
PLAINTES — PAR MOIS

Report de l'année précédente		
	1988	
Jun	221	
Juillet	246	
Août	197	
Septembre	312	
Octobre	168	
Novembre	187	
Décembre	262	
1989		
Janvier	288	
Février	329	
Mars	258	
Avril	315	
Mai	261	
Total	3 366	

TABLEAU A (suite)
PLAINTES REÇUES ET EN SUSPENS — PAR CATÉGORIE

Catégorie	
Recours à la force	16
Visites	128
Affectation (travail)	68
Questions non incluses dans le mandat	
Décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles	86
Décisions judiciaires	8
Procédures judiciaires	6
Questions de compétence provinciale	23
	<u>3 044</u>
	322
	<u>3 366</u>

TABLEAU A

PLAINTES REÇUES ET EN SUSPENS — PAR CATÉGORIE

Catégorie	
Isolément administratif	105
a) placement	8
b) conditions	5
Cantine	386
Préparation des cas	82
Effets de cellule	24
Placement en cellule	
Réclamations contre la Couronne	36
a) décisions	39
b) traitement	50
Correspondance	
Régime alimentaire	25
a) pour des raisons médicales	6
b) pour des raisons religieuses	
Discipline	68
a) procédures	49
b) décision du président de l'extérieur	9
c) décision relative à une infraction légère	7
Réduction méritée de peine	22
Education	
Questions financières	73
a) rémunération	12
b) accès aux fonds	12
Services d'alimentation	54
Procédure de règlement des griefs	266
Services de santé	7
Passe-temps	113
Information versée au dossier	101
Accès aux services de santé mentale	36
Divers	79
Visites familiales privées	58
Programmes	33
Demandes d'information	67
Administration des peines	140
Personnel	64
Téléphone	
Permission de sortir	82
a) refus	83
b) traitement	
Transfèrement	140
a) non sollicité	151
b) refus	217
c) traitement	

STATISTIQUES

Le 7 décembre 1988, une très importante modification élargissant les pouvoirs de l'Enquêteur correctionnel a été apportée à la commission nommant ce dernier. Nous sommes désormais habilités à faire enquête sur des problèmes touchant la surveillance des détenus qui sortent des pénitenciers en vertu d'une permission de sortir, d'une semi-liberté, d'une libération conditionnelle ou liberté surveillée, problèmes qui relèvent de la compétence du Solliciteur général du Canada.

Le paragraphe concernant l'interdiction de faire enquête sur des questions se rapportant à la libération conditionnelle a été abrogé et remplacé par un énoncé clair excluant pour nous la possibilité d'enquêter sur des problèmes relatifs à l'exercice par la Commission nationale des libérations conditionnelles d'un pouvoir ou d'une fonction qui relève de sa compétence exclusive en vertu de la Loi sur la libération conditionnelle.

A toutes fins utiles, on trouvera à l'Annexe A le texte complet du mandat qui existait avant le 7 décembre 1988, tandis que la version modifiée constitue l'Annexe B.

Cette modification sera très utile pour les détenus qui présentent une demande de mise en liberté sous condition et pour ceux qui sont placés sous surveillance. J'ai rencontré le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, M. Gibson, qui a aimablement communiqué le texte de la modification aux cadres supérieurs de la Commission et indiqué que ceux-ci accorderaient leur collaboration pleine et entière.

ORGANISATION ET ACTIVITÉ

En réponse à une demande de ressources supplémentaires, le Bureau a obtenu deux postes d'enquêteur de plus, ce qui l'a beaucoup aidé à faire face à la charge de travail et à maintenir le niveau de service à la population carcérale.

Pour les douze mois sur lesquels porte le présent rapport, le nombre de plaintes a augmenté de 10 % pour atteindre 3 366. Nous avons effectué 200 visites dans les établissements, où nous avons eu 1 344 entrevues avec des détenus et des membres du Service correctionnel du Canada. En ce qui concerne les plaintes ayant fait l'objet d'une enquête complète, nous avons pu en régler 14 %, et nous avons offert une aide, des conseils ou une orientation dans 80 % des autres cas.

Je tiens à remercier mon personnel de son dévouement au cours de l'année et à exprimer ma reconnaissance à tous ceux qui, dans les services correctionnels et dans des domaines connexes ont, par leur collaboration, facilité notre travail.

J'aimerais également remercier M. O. Ingstrup, commissaire du Service correctionnel, de son engagement, non seulement à travailler avec nous pour résoudre l'arrière en matière de recommandations, mais aussi à faire un effort concerté pour réagir plus rapidement aux questions qui suscitent des plaintes.

Table des matières

Page	Mandat	Organisation et activité	Statistiques
1			Plaintes reçues et en suspens — par catégorie
4		Plaintes — par mois	
6		Plaintes — par région	
7		Plaintes et nombre de détenus — par région	
9		Visites aux établissements	
10		Entrevues de détenus	
12		Décisions rendues	
12		Plaintes réglées ou aide donnée — par catégorie	
13			Recommandations pendant le rapport annuel de 1987-1988
17		Transfèrerments	
17		Unité spéciale de détention	
18		Ententes d'échange de services	
18		Enquêtes internes du Service correctionnel	
18		Vérifications internes du Service correctionnel	
19		Cadre stratégique global et règlements internes	
19		Services de santé et recours à la force	
20		Consultation et correction des informations versées aux dossiers	
20		Accès au téléphone	
21		Double occupation des cellules	
21		Coups tirés en guise d'avertissement	
25		Questions soulevées en 1988-1989	
25		Taux de rémunération des détenus	
25		Critères régissant les permissions de sortir sous surveillance pour des raisons humanitaires	
26		Demande de fonds par le Comité des détenus pour une action en justice	
27		Procédure de règlement des griefs des détenus	
28		Ligne de conduite à l'égard des détenus handicapés	
28		Décisions relatives aux demandes de visites	
29		Délégation de pouvoirs	
29		Comptes rendus des audiences touchant des infractions disciplinaires mineures	
30		Identification des agents	
31		Préparation des cas et accès aux programmes de santé mentale	
33			Annexe A
35			Annexe B

ISBN 0-662-57642-X

N° de cat. JA 1-1989

© Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1990

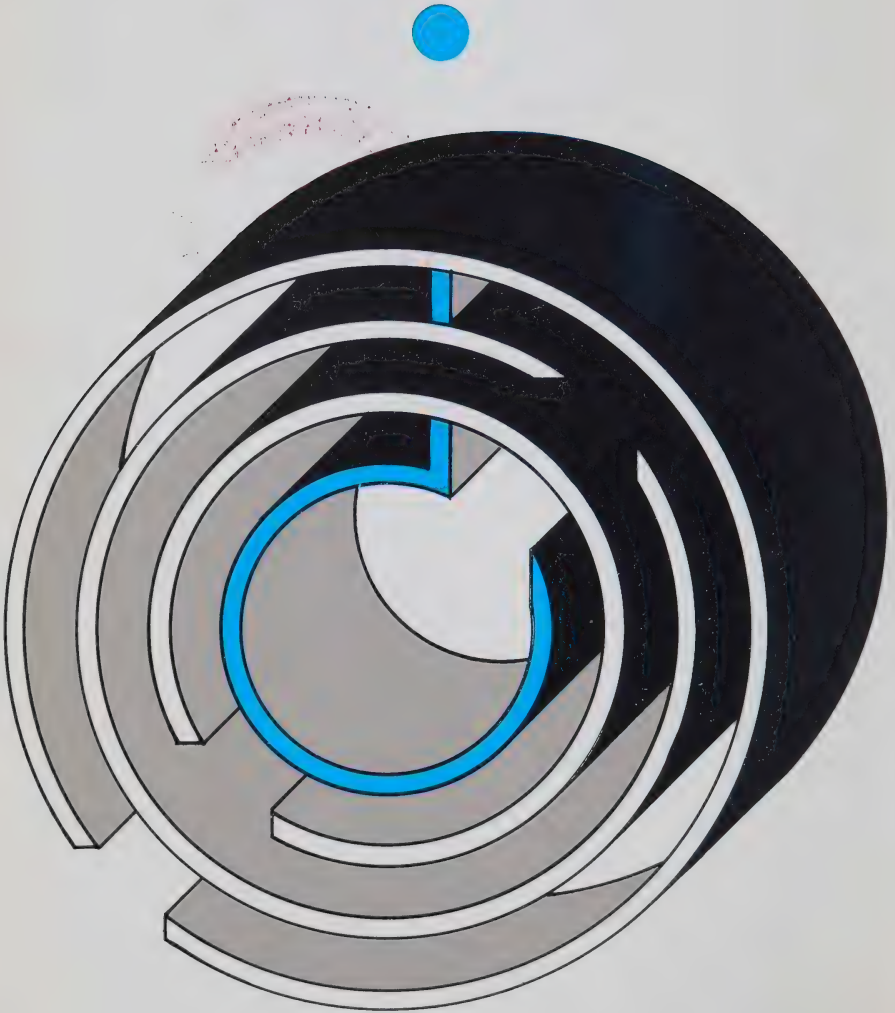
Rapport annuel
de
l'Enquêteur
correctionnel

1986 - 1988



1988 - 1989

Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel



CA1
SG20
-A56

LACKING 1989/90

CAI
SG 20
- A 56



Annual Report of the Correctional Investigator

1990 - 1991



The Correctional Investigator
Canada

Annual Report
of the
Correctional
Investigator

1990 - 1991



© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. JA 1-1991

ISBN 0-662-58833-9



The Correctional Investigator
Canada

P.O. 2324, Station D
Ottawa, (Ontario)
K1P 5W5

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. Box 2324, Station D
Ottawa Ontario
K1P 5W5

31 December, 1991

The Honourable D. Lewis
Solicitor General of Canada
340 Laurier Ave., West
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Minister:

As Correctional Investigator appointed to investigate and report upon problems of inmates in Canadian penitentiaries, I have the honour of submitting to you the eighteenth annual report on the activities of this office covering the period of 1 June, 1990 to 31 May, 1991.

Yours respectfully

R.L. Stewart
Correctional Investigator

Table of Contents

	Page
Mandate	1
Introduction	3
Statistics	5
Annual Report 1989-90	17
Operations	19
Staff	21
Current Issues	
Independent Chairpersons	23
Officer Identification	23
Delegation of Authority	23
Current Issues Under Review	
Special Handling Units	25
Psychiatric Services/Special Handling Units	25
Exchange of Service Agreements (Federal/Provincial)	26
Corporate Policy Framework and Internal Regulatory Documents	26
Warning Shots	27
Offender Pay	27
Policy on Handicapped Offenders	27
Grievance Process	28
Case Preparation and Access to Mental Health Programming	28
Offender Rights and Privileges	30
National Parole Board Appeals	30
Double Bunking	30
Correctional Service Internal Audits	31
Transfers	32
Visiting	33
Administrative Segregation	34
Management of Offender Personal Effects	35
Offender Accident Compensation	35
Offender Telephone Access to Correctional Service Officials	37
Temporary Absence Programming	37
Issues Resolved	
Criteria for Humanitarian Escorted Temporary Absences	38
Application of Offender Pay Policy for Segregated Offenders	39

Antabuse and Temporary Absences	40
Transfers to Regional Psychiatric/Treatment Centres	41
Offender Access to Disciplinary Tape Recordings	41
Record of Minor Disciplinary Hearings	42
Conclusion	43
Appendix A — Organization Chart, Correctional Investigator	45
Appendix B — Order in Council	47
Appendix C — Order in Council	49

MANDATE

The Correctional Investigator is appointed as a Commissioner pursuant to Part II of the *Inquiries Act* to conduct investigations on his own initiative, or on request from the Solicitor General of Canada, or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the *Parole Act*, concerning problems that relate to confinement in a penitentiary or supervision upon release from a penitentiary that comes within the responsibility of the Solicitor General of Canada, excluding problems that relate to the exercise by the National Parole Board of any power or duty that falls within its exclusive jurisdiction under the *Parole Act*.

For the purpose of conducting an investigation under the provisions of the *Inquiries Act*, the Correctional Investigator

- a) may enter into and remain within any public office or institution, and shall have access to every part thereof;
- b) may examine all papers, documents, vouchers, records and books of any kind belonging to the public office or institution; and,
- c) may summon before him any person and require that person to give evidence, orally or in writing, including the authority to subpoena evidence and to take evidence under oath.

The Correctional Investigator does not have the authority to order change. The power of the office, as with traditional legislative Ombudsman operations, lies with its ability to investigate complaints independently, to publish its findings and conclusions relative to complaints, and to make recommendations to the appropriate government authorities to address the area of complaint.

INTRODUCTION

This office experienced a significant increase in the number of complaints received during the course of this reporting year. Our numbers went from 2997 in 1989-90 to 4476 in 1990-91.

While it is sometimes difficult to identify specific reasons for such sizeable variances, there are factors which I suggest certainly played a contributory role.

The first factor was the expansion of the office's mandate in 1989, which lifted the former restriction on our investigation of complaints concerning the case preparation activities undertaken by the Correctional Service of Canada leading to a National Parole Board decision. Secondly, the subsequent addition, over the past eighteen months, of three investigative staff to administer the expanded area of responsibility associated with the mandate change, and thirdly, the chronic overcrowding within federal penitentiaries which continues to affect virtually all aspects of the offender's life.

Although there has been a measurable increase within complaint categories related to the mandate change, such as temporary absence processing and case preparation, a portion of the increase has occurred within those categories that have consistently been identified in previous Annual Reports as areas of ongoing concern.

STATISTICS

TABLE A**COMPLAINTS RECEIVED AND PENDING — BY CATEGORY**

Category

Administrative Segregation	
a) Placement	178
b) Conditions	95
Case Preparation	411
Cell Effects	81
Cell Placement	50
Claims	
a) Decisions	25
b) Processing	64
Correspondence	66
Diet	
a) Medical	26
b) Religious	11
Discipline	
a) Procedures	120
b) ICP Decisions	49
c) Minor Court Decisions	15
Discrimination	13
Earned Remission	35
File Information	
a) Access	39
b) Correction	99
Financial Matters	
a) Access	35
b) Pay	134
Food Services	24
Grievance Procedure	
a) Decisions	31
b) Processing	92
Health Care	484
Mental Health	
a) Access	124
b) Programs	9
Penitentiary Placement	17
Private Family Visiting	82
Programs	92
Request for Information	22
Sentence Administration	80
Staff	133
Telephone	106
Temporary Absence	
a) Denial	81
b) Processing	132
Transfer	
a) Denial	98
b) Involuntary	186
c) Processing	370

TABLE A (cont'd)
COMPLAINTS RECEIVED AND PENDING — BY CATEGORY

Use of Force	27
Visits	221
Work Placement	139
Other	19

Outside Terms of Reference

Parole Board Decisions	305
Court Decisions	5
Court Procedures	8
Provincial Matters	43
	<hr/>
	4476
 Pending from 1989-90	 47
	<hr/>
	4523

TABLE B
COMPLAINTS — BY MONTH

Pending From Previous Year	47
----------------------------	----

1990

June	373
July	340
August	328
September	395
October	430
November	336
December	208

1991

January	397
February	495
March	403
April	384
May	387
Total	<hr/> 4523

TABLE C
COMPLAINTS — BY REGION

	1990							1991					
	Jun	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Total
<u>Maritimes</u>													
Atlantic	13	6	3	13	15	16	10	15	9	11	8	7	126
Dorchester	10	8	1	6	6	21	11	4	19	12	7	12	117
Springhill	3	2	0	8	2	10	0	4	8	7	6	18	68
Westmorland	2	9	2	2	0	2	0	1	3	0	18	0	39
Provincial	1	0	2	1	0	0	1	1	0	0	0	0	6
<u>Ontario</u>													
Bath	0	2	1	0	4	2	0	2	1	0	1	1	15
Beaver Creek	3	4	3	2	15	7	3	5	6	6	8	12	74
Collins Bay	0	6	3	10	11	0	2	13	9	44	5	10	113
Frontenac	2	1	4	8	4	0	0	3	2	1	2	2	29
Joyceville	24	13	16	16	7	6	8	14	16	6	16	2	144
Kingston	31	19	24	23	10	21	16	19	5	32	6	6	212
Millhaven	6	21	8	22	7	10	10	30	6	6	30	11	167
Pittsburgh	14	0	1	0	15	0	1	9	3	0	2	1	46
Prison for women	2	3	5	3	5	8	3	14	11	13	3	15	85
Warkworth	30	40	25	41	35	16	26	38	49	27	39	41	406
Provincial	1	0	2	0	3	1	3	3	6	2	3	1	25
<u>Pacific</u>													
Elbow Lake	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	4
Ferndale	2	1	7	6	2	2	0	0	1	3	1	5	30
Kent	13	8	14	8	42	5	8	10	57	7	8	11	191
Matsqui	14	2	1	4	13	0	1	4	15	2	4	5	65
Mission	11	0	5	0	4	0	14	2	1	10	5	11	63
Mountain	18	3	3	2	6	1	19	4	7	0	3	17	83
Psychiatric Centre	4	3	2	2	3	1	1	2	0	0	1	7	26
William Head	23	1	1	1	3	2	2	3	13	1	0	6	56
Provincial	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	3
<u>Prairies</u>													
Bowden	7	10	31	25	19	46	8	23	39	21	45	28	302
Drumheller	9	15	13	10	12	28	4	11	14	14	15	1	146
Edmonton	6	3	1	19	13	15	2	14	13	30	8	3	127
Oskana Centre	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	3
Rockwood	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Psychiatric Centre	17	1	1	0	0	0	0	0	3	0	1	0	23

TABLE C (cont'd)
COMPLAINTS — BY REGION

	1990							1991					
	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Total
Saskatchewan Farm	0	2	1	0	4	2	0	1	0	1	0	1	12
Saskatchewan	13	33	6	8	10	10	3	5	3	28	10	29	158
Stony Mountain	0	8	14	3	4	2	2	16	2	8	4	21	84
Provincial	0	0	3	2	1	0	0	3	1	1	1	0	12
Quebec													
Archambault	4	10	6	4	3	2	3	4	9	1	8	2	56
Cowansville	6	29	32	23	22	24	7	23	7	22	28	10	233
Donnacona	8	6	9	2	29	21	3	15	11	11	9	13	137
Drummond	1	4	2	75	22	5	5	31	40	18	21	39	263
Federal Training Centre	6	3	20	8	19	8	4	8	15	6	9	7	113
La Macaza	25	6	11	16	9	5	5	20	16	14	17	12	156
Leclerc	15	9	7	4	6	10	2	5	13	10	4	4	89
Montée Saint-François	6	3	1	4	4	2	0	1	2	7	6	6	42
Ogilvy Centre	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Port-Cartier	6	27	11	7	24	9	12	6	38	12	7	6	165
Reception Centre	0	2	4	2	2	2	2	4	3	4	2	1	28
Ste. Anne-des-Plaines	15	13	21	4	13	13	6	6	15	4	13	2	125
Provincial	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	1	6
Total	373	340	328	395	430	336	208	397	495	403	384	387	4476

TABLE D
COMPLAINTS AND INMATE POPULATION — BY REGION

<u>Region</u>	<u>Complaints</u>	<u>Inmate Population*</u>
Pacific	521	1864
Prairie	868	2992
Ontario	1316	3867
Quebec	1415	4039
Maritimes	356	1864
Total	4476	14 626

* The inmate population figures were provided by The Correctional Service of Canada and are those for the period ending May 31, 1991.

TABLE E
INSTITUTIONAL VISITS

<u>Institution</u>	<u>Number of Visits</u>
Archambault	10
Atlantic	5
Bath	3
Beaver Creek	3
Bowden	14
Collins Bay	5
Cowansville	11
Donnacona	7
Dorchester	11
Drumheller	4
Drummond	11
Edmonton	5
Elbow Lake	1
Federal Training Centre	4
Ferndale	3
Frontenac	8
Joyceville	6
Kent	9
Kingston Penitentiary	11
La Macaza	12
Leclerc	8
Matsqui	7
Millhaven	7
Mission	6
Montee St. Francois	5
Mountain	6
Pittsburgh	3
Port Cartier	7
Prison for Women	6
Regional Psychiatric, Pacific	4
Regional Psychiatric, Prairies	3
Reception Centre, Quebec	10
Rockwood	2
Saskatchewan Penitentiary	11
Saskatchewan Farm Annex	5
Springhill	4
Ste. Anne des Plaines	8
Stony Mountain	4
Warkworth	15
Westmorland	3
William Head	3
Total	270

TABLE F
INMATE INTERVIEWS

<u>Month</u>	<u>Number of Interviews</u>
<u>1990</u>	
June	136
July	125
August	82
September	168
October	194
November	80
December	60
<u>1991</u>	
January	93
February	177
March	71
April	92
May	176
Total	<hr/> 1454

TABLE G
DISPOSITION OF COMPLAINTS

<u>Action</u>	<u>Number</u>
Pending	267
Beyond Mandate (no action)	94
Premature	895
Withdrawn	347
Assistance, Advice or Referral Given	2003
Resolved	778
Unable to Resolve	92
Total	<hr/> 4476

TABLE H
COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH — BY CATEGORY

<u>Category</u>	<u>Advice or Resolved</u>	<u>Assistance, Referral Given</u>
Administrative Segregation		
a) Placement	35	86
b) Conditions	17	51
Case Preparation	79	253
Cell Effects	34	32
Cell Placement	11	9
Claims		
a) Decisions	5	18
b) Processing	8	52
Correspondence	13	16
Diet		
a) Medical	7	6
b) Religious	3	3
Discipline		
a) Procedures	19	43
b) ICP Decisions	0	7
c) Minor Court Decisions	3	12
Discrimination	2	6
Earned Remission	5	10
File Information		
a) Access	11	13
b) Correction	13	56
Financial Matters		
a) Access	9	13
b) Pay	20	77
Food Services	4	14
Grievance Procedure		
a) Decisions	7	20
b) Processing	28	62
Health Care	86	148
Mental Health		
a) Access	10	94
b) Programs	2	3
Penitentiary Placement	3	14
Private Family Visiting	28	16
Programs	9	20
Request for Information	2	20
Sentence Administration	14	35
Staff	16	34
Telephone	21	13

TABLE H (cont'd)
COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH — BY CATEGORY

Temporary Absence		
a) Denial	13	24
b) Processing	19	61
Transfer		
a) Denial	31	35
b) Involuntary	34	75
c) Processing	81	208
Use of Force	4	13
Visits	41	98
Work Placement	31	31
Other	0	7
Total	<u>778</u>	<u>1808</u>

Outside Terms of Reference

Parole Board Decisions	0	177
Court Procedures	0	5
Provincial Matters	0	13
Total	<u>778</u>	<u>2003</u>

ANNUAL REPORT 1989-90

In last year's Report I focused on what I considered to be the unreasonable delay, on the part of the Correctional Service, in responding to the issues raised. I highlighted the fact, that as a direct service agency, the decisions and policies of the Service had an immediate and ongoing impact on the offender population. While acknowledging that these decisions could not be taken in haste given their operational implications, I called upon the Service to take steps to ensure that its review and decision-making processes, especially at the headquarters levels, were capable of responding to and resolving issues in a timely fashion.

It came to my attention that the tone of the Report was viewed by some to be overly negative, a moot point perhaps but, because I am charged with the responsibility of reporting on the problems of inmates, there is little in the way of compliments to the Correctional Service. To be fair, correctional staff and management make hundreds of decisions every day which are not challenged by inmates. By bringing some of the ones that are to the further attention of the Service, it is hoped that improvements will be made which will be of benefit to both inmates and those working in the corrections field.

The issues detailed in last year's Report were, for the most part, issues carried over from previous years and while some have been resolved, others still remain under review by the Correctional Service.

OPERATIONS

Operationally the primary function of the Correctional Investigator is to investigate and bring resolution to individual offender complaints. The office as well has a responsibility to review and make recommendations on the Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaint to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed.⁹

All complaints received by the office are reviewed and initial inquiries made to the extent necessary to obtain a clear understanding of the issue in question. After this initial review, in those cases where it is determined that the area of complaint is outside our mandate, the complainant is advised of the appropriate avenue of redress and assisted when necessary in accessing that avenue. For those cases that are within our mandate the complainant is provided with a detailing of the Service's policies and procedures associated with the area of complaint. An interview is arranged and the offender is encouraged to initially address the concerns through the Service's internal grievance process. Although we encourage the use of the internal grievance process, we do not insist on its use as a pre-condition to our involvement. If it is determined during the course of our initial review that the offender will not or can not reasonably address the area of concern through the internal grievance process or the area of complaint is already under review with the Service, we will exercise our discretion and take whatever steps are required to ensure that the area of complaint is addressed.

The Office is neither an agent of the Correctional Service of Canada nor the advocate of every complainant or interest group that lodges a complaint. The Office investigates complaints from an independent and neutral position, considers thoroughly the Service's action and the reasons behind it, and either endorses and explains that action to the complainant or if there is evidence of unfairness, makes an appropriate recommendation concerning corrective action. To assist in reaching a determination on the question of fairness in relation to the Service's decisions, procedures and policies, an Administrative Fairness Checklist is employed. This checklist was initially developed and published by the Ombudsman for British Columbia and is a most useful tool for our complaint investigators.

STAFF

After a very hectic and at times exhausting year of operation, I would like to publicly thank and extend my appreciation to all my staff for their dedication and hard work. The internal re-organization and increased workload have placed additional responsibilities on my Executive Assistant and support staff and I would particularly like to acknowledge their contribution.

I have been very fortunate over the years in attracting experienced professional staff from a variety of fields. The current staff bring to our operation training and experience from such areas as mental health programming, the legal profession, provincial ombudsman's operations, and most recently and belatedly with the assistance of Indian Affairs from the aboriginal community. But more important and especially for an independent review agency such as the Correctional Investigator, it is the level of dedication and humanity that each individual brings to the task at hand that makes the office work.

CURRENT ISSUES

I provided in last year's Annual Report a good deal of background information on the issues that were currently under review with the Commissioner's office. I have this year, in an attempt to avoid being overly redundant, limited my commentary to a brief overview of the issue and a detailing of its current status.

The following three issues, which I have commented on extensively in previous Reports, are ones where the respective positions of this office and the Correctional Service of Canada remain at odds.

1. INDEPENDENT CHAIRPERSON

The present avenue of redress available to offenders from the decisions of the Independent Chairperson concerning internal disciplinary charges, is the Federal Court of Canada. I noted last year that given the time involved in bringing a case before the Federal Court and the potential impact of decisions of the Independent Chairperson, that an interim avenue of redress be established to ensure that a timely independent review was available.

Although the Service is in the process of evaluating the Independent Chairperson process and preparing an option paper for Executive Committee consideration by September of 1991, it remains opposed to an independent avenue of redress prior to the Federal Court. I certainly support the Service's current evaluation efforts, basically designed to encourage consistency in decision making, but I remain of the opinion, in terms of basic fairness, that there is a need for an interim avenue of redress.

2. OFFICER IDENTIFICATION

Correctional Service of Canada staff at penitentiaries are not consistently wearing issued name tags so as to be identifiable to offenders and visitors. I referred in earlier reports to a copy of a letter received by this office in 1989 addressed to the Commissioner of Corrections raising this issue.

I support those who advocate that in this day and age that it is totally unacceptable for a public servant, especially a public servant designated as a peace officer, not to be identifiable to the public they serve.

The Service has reviewed the issue and taken a decision that where name tags are not being worn they will be introduced upon the issuing of the new Correctional Service of Canada uniform. The new uniforms are scheduled to be introduced between June and October of 1992. Although I appreciate the labour management considerations associated with this decision, I can not accept as reasonable a further eighteen-month delay in implementing a basic policy decision on an issue initially raised in early 1989.

3. DELEGATION OF AUTHORITY

This issue, raised in April of 1989, recommended that those decisions which have direct effect upon the conditions of an offender's incarceration or the offender's access to privileges and programming should be taken by the Warden. Decisions such as those

affecting discipline, visiting privileges, segregation or earned remission, should not be seen as minor or routine administrative matters. The Correctional Service of Canada, by virtue of its current practices of delegating authority for such decisions well below the level of the Institutional Head, is I suggest in contravention of Section 5 of the Penitentiary Service Regulations which reads:

Institutional Heads

(5) (1) The institutional head is responsible for the direction of his staff, the organization, safety and security of his institution and the correctional training of all inmates confined therein.

(2) Except where otherwise provided by the Act, the institutional head may delegate to members who are the immediate subordinates of the institutional head authority to deal with all routine or minor administrative matters, but the institutional head shall give personal attention to:

- (a) matters of general organization and policy of the institution;
- (b) important matters requiring the personal attention and decision of the institutional head;
and
- (c) the general control and supervision of the duties allocated to subordinates by the institutional head.

The Service concedes that its current practice of delegation is inconsistent with the provisions of the Penitentiary Service Regulations but claims that it is consistent with its Mission Statement. It would appear that the Service believes that because efforts are under way, and have been for some time now, to amend the Regulations, that its current contravention is somehow acceptable.

The issue at question here, as I noted last year, is not the amendment of the Regulations to fit current Correctional Service policy and practice. It is rather the requirement of the Service to adjust current policy and practice to comply with the existing Regulations.

I support the view that the current provisions within the existing Penitentiary Service Regulations, with respect to the delegation of authority, are both reasonable and defensible given the significance such administrative decisions have on the offenders' conditions of incarceration.

CURRENT ISSUES UNDER REVIEW

4. SPECIAL HANDLING UNITS

The Correctional Service of Canada operates two Special Handling Units to house "dangerous inmates" at Ste. Anne Des Plaines in Quebec and Prince Albert in Saskatchewan. Dangerous inmates are defined by the Service as those whose "behaviour is such that it causes serious harm or death or seriously jeopardizes the safety of others".

I commented extensively last year on the evolution of these Units as well as this office's ongoing concerns with both the concept of separate institutions for these offenders, and the operation of the Units themselves.

The Service issued a revised policy on Special Handling Units in March of 1990, the highlights of which were detailed in last year's Report. I concluded by stating that although I continued to have concerns about the usefulness of the Special Handling Unit concept, I found that the current policy, as written, was a positive first step towards meeting the Commissioner's commitment of providing "suitable treatment and programming and a humane environment for violent offenders". I further cautioned at that time that the development of a reasonable policy was a number of steps removed from the implementation of a reasonable program.

The revised policy calls for an Annual Report from the National Review Committee on Special Handling Units to be presented to the Commissioner at the end of each fiscal year, containing the Committee's observations and recommendations. It is my hope that the Committee in its Report not only objectively evaluates the compliance of the Units' operation against the stated policy, but as well, objectively evaluates the effectiveness of the operations in meeting the stated objectives of the program.

I look forward to the issuing of the Committee's Report and the opportunity to review with the Commissioner its findings and recommendations.

5. PSYCHIATRIC SERVICES/SPECIAL HANDLING UNITS

Complaints were received from offenders requiring assessment and treatment who had been approved by the National Review Committee for transfer from the Special Handling Unit to one of the Service's Regional Psychiatric Centres. These transfers were cancelled by the Regional Psychiatric Centre despite the decision of the National Review Committee, which is identified within the policy directive as the sole decision-making authority on Special Handling Unit transfers. The offenders remained in the Special Handling Unit.

This matter has been discussed with senior officials from the Correctional Service of Canada who are presently reviewing the options available to ensure that responsive psychiatric programming is available to Special Handling Unit offenders and that the requirement for psychiatric treatment does not delay or negate the offender's transfer from the Special Handling Unit. I am currently awaiting the results of the Service's review of this matter.

6. EXCHANGE OF SERVICE AGREEMENTS (FEDERAL/PROVINCIAL)

This issue was initially raised with The Correctional Service of Canada in 1987 and focuses on the need for national policy direction in the area of inter-jurisdiction transfers to ensure that the duty to act fairly is adhered to by all parties.

As indicated last year, the final Report of the Federal-Provincial Policy Review in late 1989 concluded that "as federal-provincial/territorial transfers had increased significantly over the last years, a more comprehensive Commissioner's Directive and associated Regional Instructions are required."

The Service issued an interim instruction in October of 1990 and I am informed that by September of 1991 a new Commissioner's Directive relating to federal-provincial policy in this area will be completed. I anticipate that the called for "associated Regional Instructions" will be issued at that time.

7. CORPORATE POLICY FRAMEWORK AND INTERNAL REGULATORY DOCUMENTS

I recommended in 1987 following the Service's initial move towards decentralization;

That a national review be undertaken to ensure that policy documents issued from the regional and institutional levels of the organization are consistent with the Service's duty to act fairly and the national policy enunciated in the Commissioner's Directives.

This recommendation was made as a result of our review of the new directives system in 1987 which found:

- a) the called for operational guidelines and manuals that were to supplement the new Directives System did not exist;
- b) a number of key areas covered by the previous Directives System such as Offender Conferred Rights, Investigations, Inmate Committees and Special Handling Units, although identified in the index of the new Directives System were without Directives;
- c) the policy documents issued at the regional and institutional levels were inconsistent in both the subject areas addressed and the interpretation and application of the national policy enunciated in the Directives.

In April of 1989 the Mission of the Correctional Service of Canada was published and in September of 1990 the Service issued a final report on the Review of Policies Against the CSC Mission. This report called for each of the Regions to review their respective Regional Instructions and Institutional Standing Orders against the Mission to ensure compliance.

I was initially informed that this exercise was projected for completion in March of 1991. I was subsequently advised that I would be provided with a report on the status of this review by July of 1991. I intend, following my review of this report, to follow up with the Regions on the results of their examination of their Regional Instructions and Institutional Standing Orders.

8. WARNING SHOTS

In 1987, following our review of a number of incidents where staff and offenders were injured by warning shots, it was noted that the Service's policy on firearms did not contain a definition of what constituted a warning shot or any direction on how or when they were supposed to be used. In October of 1987, following several discussions with the previous Commissioner, I recommended that the Service undertake a comprehensive review of its current practices in this area, including an assessment of its existing training methods to ensure the safe use of firearms.

I have now been advised that the Service will publish in October 1991 a Security Manual that will include a section addressing the issue of warning shots. I am also awaiting a briefing on the Service's revised training program in this area.

9. OFFENDER PAY

Offender pay rates have not kept pace with the increase in costs that offenders pay for personal items. This erosion of the offender financial situation reduces their ability to purchase internally, and means they have less money in their savings account on release.

In my last report I indicated that a real problem existed in this area and called for steps to be taken as expeditiously as possible to ensure an across-the-board adjustment to the pay rates. To date there has been no adjustment.

I was advised by the Commissioner that the possibility of developing an indexing system for offender pay rates based on canteen prices was being reviewed. This review continues and I am expecting a final word on this matter in the near future.

10. POLICY ON HANDICAPPED OFFENDERS

I concluded in last year's report that the time had long past for general statements of principle and good intent on this issue and that the Service must clearly identify what standards of service it will provide and what it is prepared to do to ensure that those standards are met and maintained.

This office continues to receive complaints from offenders concerning both accommodation and program access despite the Service's pronouncement of 1989 that it would be sensitive to the needs of disabled offenders and make every effort to ensure that those offenders have access to all programs and services. I should note that the Commissioner has invited me to bring to his attention any such complaints that do not appear to have been dealt with properly.

I also received a further commitment from the Commissioner that efforts will be directed at ensuring that the needs of each handicapped offender are effectively met and that each region will have in place a plan for fully accommodating the needs of handicapped offenders throughout the course of their sentence.

11. GRIEVANCE PROCESS

This office has long had concerns with the operation of the Correctional Service of Canada's internal grievance process. I commented in last year's Report that the effectiveness and credibility of any levelled redress mechanism were dependent upon a combined front end process which was capable in a participative fashion of thoroughly and objectively reviewing the issue at question and a final level within the process which had the courage to take definitive and timely decisions on those issues referred to its attention for resolution. I further stated that in my opinion the current difficulties with the process were related less to its structure and procedures than to the commitment and acceptance of responsibility on the part of those mandated to make the process work.

The Service's Internal Audit Report on the grievance process was published in June of 1990. In August of 1990, we were provided with an Action Plan which initiated a "comprehensive consultation process designed to review the existing policy, develop an effective monitoring and information system and identify other administrative and program management improvements". This office has, as part of the Service's consultation process, met with officials from the Inmate Affairs Division and provided our comments on the proposed changes to the Grievance Procedure. I am advised that in the fall of 1991 the results of the Service's review will be presented to its Executive Committee for decision.

The Service's Internal Audit of June 1990, in addressing the issues associated with the management of the grievance process, recommended that:

National Headquarters and the Regional Headquarters must define the types of information required to process grievances and establish formal procedures that would ensure that this information is forwarded to the subsequent levels of grievances.

In support of this recommendation it might be helpful if National Headquarters and the Regional Headquarters produce quarterly reports on their grievance decisions so as to ensure a degree of consistency in the Service's interpretation of its policies in response to the concerns raised by offenders.

12. CASE PREPARATION AND ACCESS TO MENTAL HEALTH PROGRAMMING

I have commented extensively in my last two Annual Reports on the issues associated with these inter-related areas of concern. The number of complaints received by this office over the course of this reporting year concerning delayed and incomplete case preparation in conjunction with delays in accessing mental health assessments and programming continues to increase.

These delays mean that significant decisions concerning the offender's placement within the system and decisions concerning conditional release are not being taken in a timely fashion. These delays, as well, suggest that the following Strategic Objectives established by the Service in its Mission Document are not, on an individual basis, being met:

To ensure that the needs of individual offenders are identified at admission and that special attention is given to addressing mental disorders;

To provide programs to assist offenders in meeting their individual needs in order to enhance their potential for reintegration as law-abiding citizens;

To ensure the timely preparation of cases for submission to the National Parole Board, consistent with the criteria contained in the decision making policies of the Board.

The Service's Audit on Case Preparation and the Sharing of Information completed in early 1990 "noted significant deficiencies in the case preparation process related to a lack of consistency in the recording of waivers, delays in meeting established time frames for case preparation and inadequate controls for handling fast trackers".

The Audit Report recommended:

- "a) That a uniform National system be instituted in each region and field unit to account for and track waivers and accurately document the reasons for each.
- b) That a consistent approach to using and calculating waivers be adopted across the country by all regions and field units which differentiates between waivers and postponements.
- c) As per National policy, all regions should ensure that they have procedures in place to address fast trackers."

The Service has acknowledged that there are problems in these areas and has undertaken a number of initiatives designed to address them.

The Case Management Manual issued by the Service in October of 1990 has established time frames for most case preparation activities leading to decisions on placement and conditional release. An analysis on the use of waivers is currently under way with a scheduled completion date of June 1991. The Service, as well, expects to publish guidelines and a training package on the use of waivers by September of 1991.

The Service's Executive Committee in April of this year began deliberations on a proposed Mental Health Framework and National Strategy designed to implement the recommendations of the Task Force on Mental Health completed in April of 1990.

Although I am encouraged by the Service's various initiatives in this area and look forward to reviewing with the Commissioner their eventual impact, the fact remains that offender referrals for mental health assessment and programming are not being actioned in a timely fashion. Delayed and incomplete case preparation continues to be a serious problem.

The implications of this present situation, as I have mentioned in the past, impacts measurably on the viability of the system's decision-making processes, the efficiency and effectiveness of the Service's existing programs, as well as the Service's ability to provide equitable and just treatment to the offender population.

I would recommend, in conjunction with the initiatives currently under way, that the Service establish at both the National and Regional levels a management information system

capable of providing accurate and up-to-date information on the number of offenders not being reviewed by the National Parole Board on their legislative review dates and the specific reasons associated with the individual delays.

I would also recommend that Regional and National quarterly reports specifically identifying the reasons for delays be produced and reviewed by the Service's Executive Committee to ensure that where systemic problems exist they are addressed as soon as possible.

13. OFFENDER RIGHTS AND PRIVILEGES

On this issue in last year's Annual Report I suggested that it was imperative that the relationship between rights, programs, activities and privileges be clarified and published by the Service for the benefit of both staff and offenders.

The Commissioner, in responding to this matter, has indicated that the Service considers the issues associated with offenders' rights and privileges as a high priority. The Service has established a Working Group on Offender Rights and Responsibilities which includes representation from the National Parole Board, the Secretariat of the Ministry, and this office.

I have been advised by the Commissioner that the Correctional Service of Canada will publish an offender handbook addressing the issue of rights and responsibilities by the end of 1991. Although it has been some time in coming, publication will assist measurably in identifying for both staff and offenders, the parameters of what constitutes fair and reasonable correctional practice.

14. NATIONAL PAROLE BOARD APPEALS

This year the statistics again show an increase in the number of complaints from offenders concerning excessive delays in receiving decisions from the National Parole Board's Appeal Division. The time frame established by the Board for re-examination and decision on appeal is forty-five days. It is our information that it is continuing to take in excess of three months for these decisions to be rendered.

As I noted in last year's Report, given the significance of the decisions in question, immediate steps should be taken to ensure that decisions on appeal are taken within the time frames indicated.

15. DOUBLE BUNKING

I am pleased to report the resolution of a long-standing problem which began in 1986, that being the double-bunking situation within the segregation\protective custody area at Kent Institution.

I have been advised by the Commissioner that the vacant unit at Kent Institution will be finally opened and the double bunking of administrative segregation cases at that institution will cease as of June, 1991.

The Commissioner has, as well, stated that double bunking is “not correctionally acceptable” and that the Service will continue in its efforts to reduce double bunking by preparing offenders for conditional release in a timely fashion.

The Service, as I mentioned in the introduction, has a chronic overcrowding problem. At the end of this reporting year there were nearly 1200 offenders double bunked in federal penitentiaries. Of that number, in excess of 500 are double bunked in non-general population cells within either reception or segregation units. There were times during the course of this reporting year when the Service, in its segregation and reception units, had two offenders in a single cell with one offender having to sleep on the floor. Offenders housed within the non-general population areas of institutions have limitations placed not only on their general movement within the institution, but also on their access to programming and employment opportunities.

I sincerely hope that the Service monitor, on an ongoing basis at the Regional and National level, both the number of offenders double bunked in non-general population cells and the length of time these offenders are double bunked to ensure that a situation similar to the one which existed at Kent is not repeated.

16. CORRECTIONAL SERVICE INTERNAL AUDITS

Some time ago this office made an observation that there was no national policy or direction to ensure that the Service's operations were reviewed in a timely, objective and systematic fashion. Since that time, the Service has developed a sound national policy on Internal Audits, the stated objective of which is:

To demonstrate accountability within the Correctional Service of Canada through the provision of an independent internal audit function for the purpose of advising management as to the economy, efficiency and effectiveness of policies, practice and controls.

The cooperation and ongoing contact between this office and the staff of the Service's Audit section has continued over the course of this reporting year. I remain generally impressed with the observations and recommendations of the Audits but note that the Service's action on a number of the audit recommendations has been somewhat slow.

I noted in my last Report on this issue that it was my intention to focus on the regional responsibility associated with the Service's overall audit function with the anticipation that a similar productive consultation process as had been established at the national level could evolve regionally. Our initial focusing indicated that the Regional Review function, as detailed in the Commissioner's Directive of 1990 on Internal Audits, was considerably less than fully operational in a number of the regions. The Directive, in defining the regional responsibilities in this area, states that the “Deputy Commissioner of each region is responsible for the establishment of a regional operational review function in accordance with the Guidelines for Regional Operational Reviews, in order to:

- a) monitor compliance with policies and regulations;
- b) assess the control systems of operational units; and,
- c) monitor the implementation of the corporate direction at the regional level.”

We intend to meet with each of the Regional Deputy Commissioners to discuss their policies and operations in this area and also to offer any assistance we can to ensure that those areas of mutual concern are promptly identified and addressed.

17. TRANSFERS

Transfer decisions are the most important decisions taken by The Correctional Service of Canada during the course of an offender's period of incarceration. Whether it is a decision taken on an initial placement, a decision taken to involuntarily transfer to higher security or a decision taken on an offender initiated transfer application, such decisions affect not only the offenders' immediate access to programming and privileges, but also their potential for future favourable conditional release consideration. There are very few offenders within the federal system who over the course of a year are not affected by a transfer decision. As such, it is not surprising that once again this year, transfer decisions and the processes leading to those decisions represent the single largest category of complaint received by this office.

The Service's policy on transfers, as written, is both fair and reasonable. The Commissioner's Directive and accompanying Guidelines call for the offender to be fully informed of the information used in reaching the decision. It provides the offender the opportunity to make a submission in advance of the decision being taken; it places the decision-making authority at an appropriate level within the regional bureaucracy; it establishes time frames within which the decision has to be taken; and it provides for a reasonable avenue of redress. Consequently, problems connected with the transfer process are not usually with the policy, but with the application of that policy in making individual decisions.

The Service makes thousands of transfer decisions each year. Within a bureaucracy making that many decisions, mistakes are going to be made. The individual significance of those decisions and the essential requirement for fairness are inevitably going to give way to assembly line efficiency.

I noted in a previous Annual Report that the Service now had in place a reasonable transfer policy and that the challenge now was to ensure that the policy was reflected in practice. Our review of individual complaints concerning transfers continues to find, in far too many instances, evidence of non-compliance with established time frames, the provision of insufficient information to offenders in support of the Service's decisions, incomplete documentation packages being provided to decision makers and a redress system which is excessively delayed.

I do not expect, given the significance of the decisions and the volume, that individual concerns are likely to decrease in the immediate future. I do believe however, beyond emphasizing the requirement for fairness in making these decisions, that there are steps that can be taken. The Service's internal audit on the transfer process recommended the establishment of a quality control mechanism and information system to assist in ensuring compliance with the policy. I fully support that recommendation.

I further recommend that the Correctional Service, through its Offender Grievance System, ensures:

- a) that the system is capable of objectively reviewing and issuing a decision on transfer appeals in a timely fashion;
- b) that during the course of its review on individual appeals that it focus not only on the decision taken, but as well, on the fairness of the process leading to that decision; and,
- c) that a quarterly report be issued summarizing the review of transfer appeals.

18. VISITING

Decisions on visiting, by their very nature, affect both the offender and the potential visitor. The Service's current policy with respect to the denial of visits states: "The Director may refuse or suspend permission for a visit when such a visit is considered detrimental to the security or the good order of the institution".

I recommended in my 1988-89 Annual Report, given the Service's stated policy and the significance of the decision in question, that decisions to deny a visit should be taken by the Director of the institution and not delegated to a lower authority. With few exceptions, these decisions continue to be taken by an institutional committee not chaired by the Director nor reviewed by the Director unless questioned on complaint by the applicant.

Our reviews of individual decisions denying an applicant visiting privileges far too often finds no reasonable link between the reasons provided by the Service in support of the decision and the security and good order rationale provided for within its policy. The Service, despite its stated policy and its Mission Statement, continues to deny visits on what can only be characterized as arbitrary standards, such as, if the visitor:

- is an ex-inmate of a federal institution
- is on the visiting list of another inmate
- has been convicted of an indictable offence within the last twenty-four months or is presently charged under the Criminal Code (without specific reference to the charge/conviction or how it is seen as potentially detrimental to the security or good order of the institution;)
- has been released from custody within the past twelve months (again without specific reference being provided as to how this fact relates to the security or good order of the institution.)
- is participating as a volunteer in a federal institution
- is considered not to have a positive influence on the inmate.

I am not questioning the Service's need to review individual applicants and at times restrict access to its visiting programs. What I am questioning is the fairness of the Service's current procedures in exercising this authority. I therefore recommend again that decisions taken to deny access to the visiting program be taken by the Warden responsible for the institution

in question and that specific reasons relevant to the security and good order of the institution be provided to the applicant in writing.

On the issue of Private Family Visits, which the Service, from a policy and operational perspective, has separated from the general visiting program, I initially made representations in 1983 to the then Commissioner when the Service was establishing its eligibility criteria. I noted at that time that the proposed criteria, specifically with respect to the definition of common-law partners, was overly limiting and that there was a need for flexibility if the program was to meet its stated objectives. The Service, in 1987, transferred to the Regions the authority to establish eligibility criteria for their private family visiting programs. This delegation, rather than producing reasonable flexibility, produced inconsistency and confusion. In some cases, offenders who had been approved for and received private family visits at one institution, on transfer were advised that they were no longer eligible for participation in the program.

The issue of eligibility criteria was further questioned in 1988 when an offender challenged the denial of his eligibility to participate in the program with his common-law partner of the same sex. The Service in responding to the subject's grievance upheld the denial of his eligibility stating that the existing policy did not allow for such visits, but indicated that a review of its policy on private family visiting would be undertaken in the near future. The subject took his challenge to court and in May of 1990 the Federal Court of Appeal concluded that the Commissioner could have exercised his discretion and granted the visit and as such, the Commissioner had unlawfully refused to exercise that discretion. The subject's application for visits with his partner was subsequently re-reviewed and approved by the Service.

The Service has been reviewing its visiting policy, inclusive of the private family visiting program, for a good number of years now. In April of this year, in response to this latest round of consultations on the visiting policy, we wrote to the Correctional Service noting again that the inclusion of the word "family" in the private visiting section of the program continued to cause definitional problems generated, in a large part, by legal and moral concerns which have in turn resulted in on-going inconsistency and confusion with the policy's application. It was suggested that the Service approach the visiting program as a continuum, from security visits through open visits to private visits, maintaining a consistent eligibility criteria throughout.

As such, I suggest that the Service identify visiting as a right and that the individual's eligibility for the program be restricted only on the basis of reasonable concerns directly related to the security of the institution or the safety of the individuals involved.

I have been advised that a final decision on the Service's visiting policy is expected by the end of 1991.

19. ADMINISTRATIVE SEGREGATION

The Correctional Service of Canada in July of 1990, undertook a review of their policy on Administrative Segregation.

I received a copy of the Service's proposals, inclusive of a draft Commissioner's Directive, in January of 1991. In February 1991, I replied forwarding a detailing of our specific

comments on the proposal and identified two general areas of concern related to the delegated authority for the placement of offenders in administrative segregation and the effectiveness of the subsequent review processes being proposed. As of the end of the reporting year I had not received a substantive response from the Service on our comments. I am advised that the Service intends to approve a revised policy in this area by the early fall of this year.

20. MANAGEMENT OF OFFENDER PERSONAL EFFECTS

The Service undertook in early 1990, a review of its policy on offender personal effects with the intention of developing national guidelines on the management of offender personal property.

In January of 1991, I received a copy of the Service's draft policy and guidelines which had been forwarded to the field for consultation. We met with the Service's headquarters staff to provide our comments in April of 1991.

I am hopeful that this initiative will address such issues as:

- the areas of responsibility for lost or damaged personal effects in a double-bunked situation;
- the replacement value cost in the settling of offender claims; and,
- the inconsistencies in allowable personal effects which have resulted in offenders purchasing effects at one institution only to be advised at another institution that they are not allowed.

Although there has been some delay concerning this issue, I was advised that a revised policy, inclusive of national guidelines, is expected to be approved by October of 1991. I look forward to the Service finalizing its policy in this area and hope that implementation at the operational level assists in addressing some of the long-standing areas of concern associated with offender personal effects.

21. OFFENDER ACCIDENT COMPENSATION

I received a complaint from an offender in 1988 concerning the denial of his claim for compensation under the Penitentiary Inmates Accident Compensation Regulations. The subject had injured himself as a result of having slipped and fallen on ice while on his way to breakfast. The claim was denied because the accident was not attributable to the offender's "participation in a normal program of a penitentiary". A normal program is defined within the Regulations as "participation in any work activity sponsored, approved or permitted by the Service or in any other activity required by the Service, excluding participation in any recreational or social activities".

I wrote the Commissioner in August of 1988 stating in part:

Having reviewed the claims file, it is our opinion that too much attention was focused on the question of whether attending at the kitchen trailer was a "required activity". We note that the definition indicates that a normal program includes an activity "required by the Service". It also covers work activities, and excludes recreational or social activities. It is only

necessary that the activity be part of a "normal program of the penitentiary", and not specifically excluded. This definition in no way excludes participation in the food service program. An indication of what it includes seems to have been confused with an exhaustive enumeration of compensable activities. In fact, given that the definition specifically excludes certain activities (recreational, social) it appears that any other normal program is thereby included.

I concluded by stating that I was of the opinion that the subject was in fact participating in a normal institutional program when injured and requested that consideration be given to a re-examination of the individual's claim.

I received a response from the Commissioner in September of 1988 indicating that although the Service maintained its position with respect to the subject's eligibility under the provisions of the Penitentiary Inmates Accident Compensation Regulations an alternative means of providing compensation would be reviewed.

In May of 1989 an offer of settlement was made by the Service and accepted.

I was subsequently contacted by the complainant, in June of 1989. He explained that he had been waiting for the settlement offer for over two years, during which time he had been living on welfare and that he had accepted the offer because of his financial situation, although he did not feel the amount was either reasonable or fair. I advised the subject that we would undertake a review of the Service's offer. Our review raised a number of substantive questions related to the Service's calculation of the settlement offer and I wrote to the Commissioner in November of 1989 requesting that the issue be re-opened. Although the Service's initial response was that the issue could not be re-opened, the Commissioner became personally involved and showed his sense of fair play by a further offer of settlement in January of 1991.

Central to this case at the outset was the question of what constituted participation in the normal program of a penitentiary. I was advised in September of 1989 that amendments to the Penitentiary Inmates Accident Compensation Regulations to address this question would be forthcoming. The 1990 Federal Regulatory Plan published in December of 1989 under the heading Penitentiary Inmate Accident Regulations states:

Current regulations provide that an inmate may claim compensation when injured while participating in a normal program of a penitentiary and that medical reports be ordered for all claims before determining the validity of an application. This initiative will provide clarification of the activities which are considered to be a normal program of the penitentiary. The initiative will also provide for an amendment to sub-section 5(3) of the regulations in order to allow "the person in charge" at Labour Canada to exercise discretion in determining whether medical reports are necessary in respect of a claim.

This initiative will have an impact only on Federal inmates, providing clear definition of whether an inmate was participating in a normal program of a penitentiary when the injury was sustained and ensuring a more efficient process by determining at the time of application whether a medical report is required.

The expected date for the initial publication of these amendments is identified in the Federal Regulatory Plan as the second quarter of 1990. As of the writing of this report, the second quarter of 1991, I am advised that these amendments have as yet not been finalized.

22. OFFENDER TELEPHONE ACCESS TO CORRECTIONAL SERVICE OFFICIALS

The Office established a 1-800 service in 1989 to afford offenders more reasonable and timely access to our investigative staff. The number of calls, not surprisingly, increased dramatically and we realized that a majority of these calls were from offenders requesting that we obtain information or clarification on a pending decision from Correctional Service officials outside the institution. Our review of this matter indicated:

- a) that the requests being made by the offenders were legitimate; and
- b) that offenders were calling our office because we were accessible and Correctional Service officials outside the institution were not.

I have had a number of discussions with the Commissioner on the problem over the past year. My position was that the Service should allow offenders telephone access to Correctional Service officials in their Parole Offices, Regional Headquarters and National Headquarters to demonstrate not only the Service's stated commitment to openness and accountability, but to aid in ensuring through the provision of timely relevant information, that the offender is, in fact, an informed participant in the correctional process. As well this added workload was causing a strain on our resources to which the Commissioner was most sympathetic to the point of offering us some staffing assistance.

The Service in late 1989 initiated a "pilot project" in two regions which allowed offenders telephone contact with regional authorities. I was advised in December of 1990 that the results from these "pilot projects" would be provided to National Headquarters staff by June of 1991 and that a final decision on this matter would be taken by the Service's Executive Committee shortly thereafter.

23. TEMPORARY ABSENCE PROGRAMMING

The office experienced over the course of this reporting year, an increase in the number of complaints related to the Service's temporary absence program. We were advised by a number of Inmate Committees that they felt there had been a significant decline in the number of offenders involved in this program, and that this in turn was delaying their release on day and full parole. These concerns were most often expressed by those housed within medium security institutions.

A review of the Service's data on temporary absence confirmed that in fact there had been a significant decrease over the preceding five-year period in both the number of temporary absences approved and the number of offenders involved in the program. Following a meeting with National Headquarters staff to review this matter in June of 1990, correspondence was forwarded to the Commissioner's office which stated in part:

the number of escorted temporary absences from medium security institutions has gone from 9700 in 1982 to 7200 in 1984 to 5600 in 1989 while the number of unescorted temporary absences from these same institutions has gone from 5400 in 1983 to 2500 in 1989. This decline is further reflected at the minimum security level where the number of unescorted temporary absences has gone from 6200 in 1984 to 4500 in 1989.

The Service in responding on the issue indicated that they had been aware of this decline for a number of years and in November of 1990 stated:

"As CSC is concerned with this decline, the Branch (Correctional Programs and Operations) is committed to undertaking a complete analysis on an institution-by-institution basis in an effort to identify where the statistical declines are occurring. These statistics are to be provided by the Research Branch at National Headquarters. They will then be provided to the Regions who will be asked to review the results and provide feedback with respect to the specific areas of decline. Through this process, it will be determined what action is necessary to ensure that the optimum use of the Temporary Absence Program is maintained.

I was hopeful of this undertaking. In March of 1991, the Service provided us with their temporary absence statistics for the year 1990, which indicated an overall increase over the previous year. We were subsequently advised in April of 1990, without benefit of a complete analysis on an institution-by-institution basis, that the declining rates experienced in previous years no longer appeared to represent a concern and that the issue was therefore considered complete.

The 1990 figures for temporary absences while showing a general increase over those of 1989, as well showed:

- a) a wide variation between the Regions on the number of temporary absences for family and community activities being granted (Pacific 15,076, Prairies 1,653);
- b) the 1990 unescorted temporary absence figure, while up over that of 1989, was still less than 70% of the 1986 figure; and,
- c) a number of major medium security institutions had fewer escorted temporary absences in 1990 than they had in 1989.

I intend to pursue this issue with the Commissioner's office by recommending that the initial step in addressing this issue rests with the Service fulfilling its 1989 undertaking and completing a thorough institution-by-institution analysis of its temporary absence program.

ISSUES RESOLVED

The following issues are considered to be resolved from a policy perspective. Although concerns may arise with the interpretation and application at the operational level, I feel that the policy revisions themselves have addressed in a reasonable and fair manner, the issue raised.

24. CRITERIA FOR HUMANITARIAN ESCORTED TEMPORARY ABSENCES

The result of our investigations into complaints concerning the denial of temporary absences for the purpose of attending the funeral of a family member, as I reported last year, indicated that the overriding criterion in far too many instances in reaching such decisions, was the financial cost to the Service in terms of transportation and overtime. It was as well noted that in some cases to assist in offsetting these costs, the Service had requested money from the offender and the family.

I reported that this practice was without reasonable justification and inconsistent with the Service's Mission document. I indicated that the application of such criteria, based on geography and personal finances, had established an inequity of access for offenders to this form of temporary absence programming.

The Service issued a revised Commissioner's Directive in January of 1990, entitled Temporary Absences, which reads in part:

6. Escorted temporary absences for humanitarian reasons shall be granted in the following instances unless significant security or case management information exists that is unfavourable to such an absence:
 - a) to attend the funeral of a parent, a foster parent, a relative who has acted as a foster parent, a child, a spouse or other person, if the inmate has had a meaningful relationship with the person;
 - b) to visit a person, as described above, who has been declared by a medical practitioner to be in an advanced stage of a terminal condition resulting from illness or injury.
7. The costs for escorting officers or transportation shall not be a factor in the decision.

This policy is clear and consistent with the Service's stated objectives in this area and the interpretation given this policy at the institutional level should reflect that.

25. APPLICATION OF OFFENDER PAY POLICY FOR SEGREGATED OFFENDERS

The issue here centred on the absence of reasonable flexibility within the Service's pay policy. Offenders placed in Administrative Segregation, for whatever reason, were automatically paid at the lowest level and were not being compensated if cleared of the allegations or charges which led to their placement in segregation. During the course of our discussion with the Correctional Service on this matter, the current situation of offenders unable to work for medical reasons or because there was a lack of available work, was also reviewed.

In May of 1991, the Commissioner's Directive on Inmate Pay was amended affording the institutional Director greater flexibility in determining the level of pay for those offenders placed in administrative segregation.

Section 28 of Commissioner's Directive 865 now reads:

28. When an inmate has been placed in administrative segregation as a result of an offence report, and later found to be not guilty, the Director shall review each incident and, where warranted, adjust the individual's pay accordingly.

In addition to this amendment, the Service issued a Memorandum of Clarification which further emphasized the Warden's authority to adjust the pay rates for those offenders who are willing but unable to participate in programs or work due to long-term illness or incapacity as a result of an accident. The Memorandum, as well, provided for a measure of financial protection for those offenders who were unemployed stating "in principle the institutional Work Board should review, at two-week intervals, all inmates who are paid at

level one pay. Those who are unemployed because no work is available and have been at level one for two weeks, may be awarded level two pay at the discretion of the Warden".

I am encouraged by these changes and expect that a reasonable exercising of discretion at the institutional level will go a long way in alleviating some of the inequities inherent in the previous application of the Service's pay policy.

26. ANTABUSE AND TEMPORARY ABSENCES

Antabuse is a prescription drug used generally as an adjunctive therapy for individuals already involved in an alcohol treatment program.

In September 1990, we received complaints from a number of offenders who were claiming that the taking of Antabuse was a condition of their being granted a temporary absence and that they were required to sign a discharge of responsibility waiver for any side-effects caused by the medication. Our review of this matter indicated that this was in fact taking place. It was also noted in those cases reviewed, that there was not a clear indication on the file that the offenders had an alcohol problem nor were any of the offenders involved in an alcohol treatment program within the institution. The stated purpose for the use of Antabuse during temporary absences was to ensure an appropriate level of control over the offender and reduce risk.

Following discussion with both the Warden and the Regional Deputy Commissioner, our concerns in this area were detailed in a letter to the Regional Deputy Commissioner with a copy to the Director General, Medical Services. Our concerns focused on the following areas:

- a) despite the Service's claims, the prescription of the medication was not limited to those offenders with an identified alcohol problem;
- b) Antabuse was not being used as an adjunct to an ongoing treatment program but was being used in isolation as a condition of receiving a temporary absence;
- c) the rationale for the use of the medication, "control and reduce risk" constituted medical intervention contrary to the Service's policy that the administration of medication to offenders for restraint or other security purposes shall not be undertaken; and,
- d) the alleged voluntary aspect of the offender's agreement to involve himself in this program was open to serious question.

A prompt and detailed response to our areas of concern was received from the Director General, Health Care Services. I was subsequently advised by the responsible Regional Deputy Commissioner that following a further review, the practice of prescribing Antabuse as part of a temporary absence program had been terminated. Although I am pleased by the final position taken by the Service on this matter, I am concerned that it took nine months to reach that position and only after we had referred the matter to the Director General, Health Care Services.

27. TRANSFERS TO REGIONAL PSYCHIATRIC/TREATMENT CENTRES

The Office had received during the course of the reporting year, a number of complaints from offenders who had been denied transfers to the Service's Regional Psychiatric Centres. A review of these cases indicated that the existing directive on transfers did not identify who the decision maker was on such transfer applications, that offenders were not being notified in writing of the reasons for the decision being taken, and that considerable confusion existed because no decision maker was identified as to the appropriate avenue of redress available on such decisions.

The Service, following its review of the matter, issued the following revision to the Commissioner's Directive on Transfer:

The clinical directors of the Regional Psychiatric/Treatment Centres shall determine which inmates may be admitted to the Centres. For these cases, the clinical director shall be considered the decision maker and, thus, shall ensure that the reasons for any denial are provided in writing to the inmate, as per paragraph 16 of this directive.

This revision has clarified the procedures to be followed on such transfer applications and I anticipate that future confusion in this area will be measurably reduced for all concerned.

28. OFFENDER ACCESS TO DISCIPLINARY TAPE RECORDINGS

The Service's position on this matter as stated in 1988, was that "reasonable access by inmates to disciplinary hearing recordings must be provided".

The issue resurfaced in March of 1990 as a result of a memorandum from a Regional Headquarters entitled "Independent Hearings — Access to Tape" which states in part: "Unless an inmate makes a request for the tape under the *Privacy Act*, there is no legal requirement to provide the tape at CSC's expense and time". As this appeared to be a retreat from the Service's initial position on reasonable access, the issue was referred to the Commissioner's office in April of 1990 with a request for their further review and comment. On May 17, 1990, correspondence was received from the Deputy Commissioner, Correctional Programs and Operations, saying that "reasonable access to disciplinary tapes does not necessarily demand that a copy of the tape be provided. Reasonable access could expect to include the provision of a suitable room where the inmate is able to listen to the recording and to take notes".

Given that the Service had earlier acknowledged that it was a "widespread practice" within the Correctional Service to provide an offender with a copy of a tape recording of his disciplinary hearing and that, if the offender requested a copy under the provisions of the *Privacy Act*, the Service would "be under a legal obligation to provide a copy", I could not support its position on this matter. A follow-up letter was sent to the Commissioner's Office requesting a further review with a recommendation that a policy clarification be issued to ensure that offenders are provided with both reasonable and equitable access to disciplinary tapes. I was subsequently advised in January of 1991 that offenders, on request and at a cost of \$3.00, will be given a copy of their disciplinary tapes.

29. RECORD OF MINOR DISCIPLINARY HEARINGS

I recommended in November of 1988 that the Service maintain a record of minor disciplinary court hearings. In January of 1990 the Service issued an interim instruction indicating that basic information concerning minor court proceedings be recorded via electronic or any other means and retained in accordance with the established procedures for federal government records.

The Commissioner's Directive on Discipline of Inmates, inclusive of the above-noted requirement to maintain a record of minor court proceedings, was issued in August of 1990 and reads in part:

The summary of the minor court proceedings shall include, but not be limited to, the following information:

- a) the date, time and place of the minor court hearing;
- b) the principles involved, including witnesses, if called or an indication of why witnesses were not called;
- c) the charge;
- d) the "gist" of the proceedings;
- e) the finding(s); and,
- f) the punishment awarded.

I reported last year that it was quite evident during the time period between the issuing of the interim instruction and the Directive that the communication of the policy change to the institutional level was considerably less than universal. During the course of this reporting year our review of complaints relating to minor disciplinary decisions has indicated that although the policy is certainly known at the institutional level, there exists a wide variance on the quality and content of the records maintained. This inconsistency obviously has an effect on the review of offender complaints on minor court decisions, whether undertaken by the Service's grievance process or this office and as such, I suggest that the Regional Operational Review process include an analysis of minor court records as an element of its review.

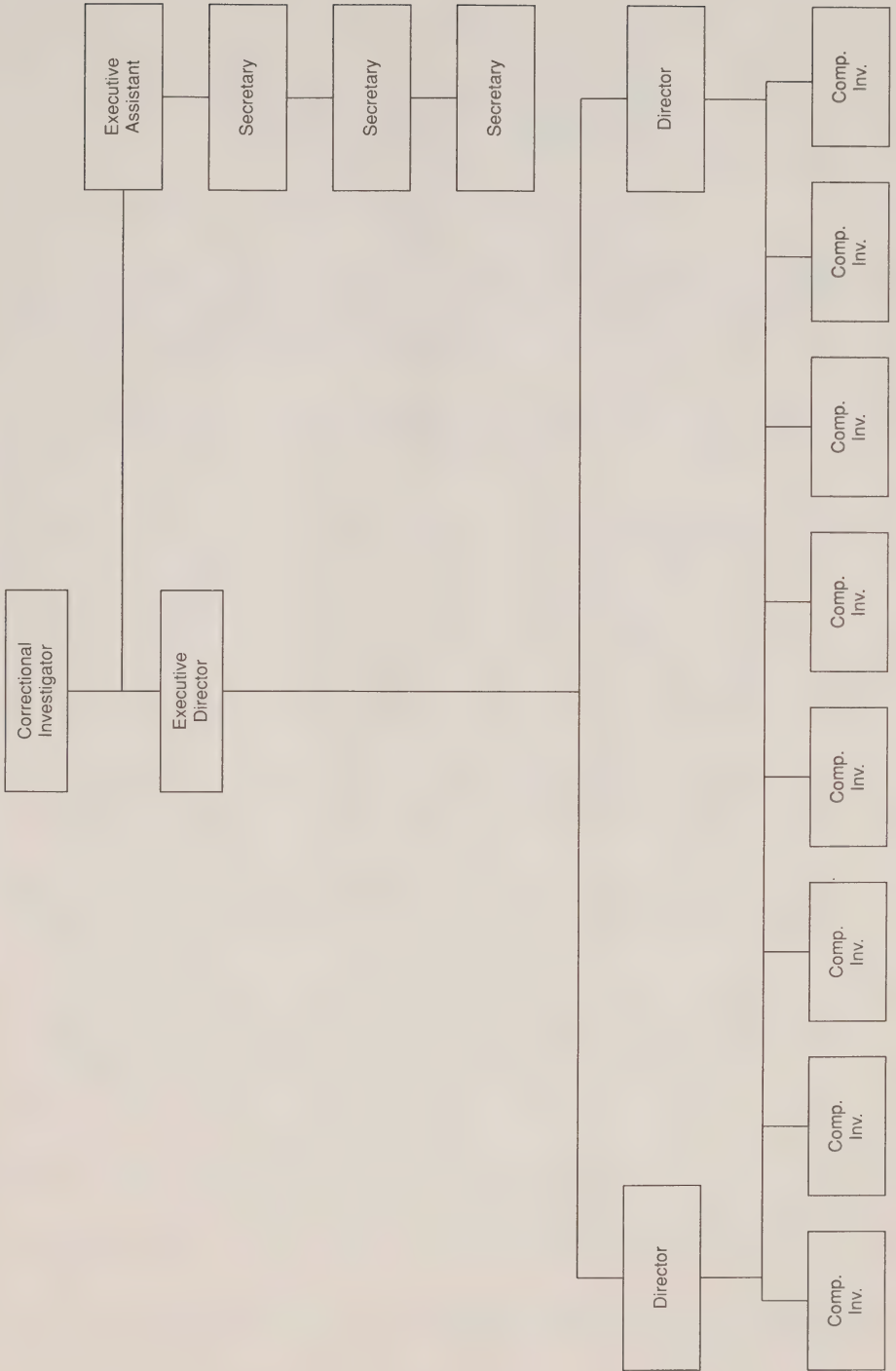
CONCLUSION

The Service's Mission Statement has projected a positive public image and established a sound framework of core values, guiding principles and strategic objectives for the management of its operations. But a Mission document, regardless of its detail and eloquence, cannot be seen or accepted as a replacement for sound policy and clear direction. Nor can it be seen as reflective of an organization's operational reality. The operational reality from my perspective is that the number of complaints have increased significantly, and that some areas of complaint again from my perspective, are slow to be resolved. We continue to stress at the national level the significance these issues hold for the offender population, and the impact that non-action has on decisions taken at the operational level.

The Correctional Service of Canada is a direct service agency whose policies, procedures and decisions directly and immediately affect the offender population. Consequently, it is important that the Correctional Service continue to strive to improve its responsiveness to inmate concerns. Delays, defensiveness and non-commitment are inconsistent with the Service's stated Mission and the basic concept of administrative fairness and I sincerely hope that our comments are taken in the constructive way that they are offered.

As I have indicated in the past, the vast majority of our work is done at the operational level through personal contact with offenders and the Service's front line staff. I am encouraged by the high number of resolutions and effective referrals achieved over the course of this reporting year and I will take this opportunity to extend my appreciation particularly to those operational staff for their cooperation in assisting us in doing our job. The corrections field is not an easy place to work and I applaud all the dedicated men and women who are committed to making the Service the very best it can be.

OFFICE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR



APPENDIX B

P.C. 1977-3209

Certified to be a true copy of a Meeting of the
Committee of the Privy Council, approved by
His Excellency the Governor General on
the 15 November, 1977

WHEREAS the Solicitor General of Canada reports as follows:

That, as a result of the resignation of Miss Inger Hansen from the position of Correctional Investigator as of October 1, 1977 the temporary appointment of Mr. Brian McNally of Ottawa to the position of Correctional Investigator was made by Order in Council P.C. 1977-2801 on 29th September 1977; and

That, in order to meet the demands of the Office of the Correctional Investigator, it is advisable to proceed to make a permanent appointment to the position as quickly as possible.

Therefore, the Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Solicitor General of Canada advise that the temporary appointment of Mr. Brian McNally to the position of Correctional Investigator be terminated and pursuant to Part II of the Inquiries Act Mr. Ronald L. Stewart of the City of Ottawa be appointed as a Commissioner, to be known as the Correctional Investigator to investigate, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada, or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the Penitentiary Act, and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, other than problems raised on complaint

- (a) concerning any subject matter or condition that ceased to be the subject of complaint more than one year before the lodging of the complaint with the commissioner,
- (b) where the person complaining has not, in the opinion of the Commissioner, taken all reasonable steps to exhaust available legal or administrative remedies, or
- (c) concerning any subject matters or conditions falling under the responsibility of the Solicitor General of Canada that extend to and encompass the preparation of material for consideration of the National Parole Board.

and the Commissioner need not investigate if

- (d) the subject matter has previously been investigated, or
- (e) in the opinion of the Commissioner, a person has no valid interest in the matter.

The said Committee further advise that a Commission do issue to the said Commissioner, and

1. that the Commissioner be appointed at pleasure;
2. that the Commissioner be paid at the salary set out in the schedule hereto;
3. that the Commissioner be authorized to engage, with the concurrence of the Solicitor General of Canada, the services of such experts and other persons referred to in Section II of the Inquiries Act, who shall receive such remuneration and reimbursement as may be approved by the Treasury Board; and
4. that the Commissioner shall submit an annual report to the Solicitor General of Canada regarding problems investigated and action taken.

Certified to be a true copy

Clerk of the Privy Council

APPENDIX C

P.C. 1988-2739

Certified to be a true copy of a Meeting of the
Committee of the Privy Council, approved by
His Excellency the Governor General on
the 7 December, 1988

The Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Solicitor General of Canada, pursuant to Part II of the Inquiries Act, advise that:

- (a) a commission be issued to amend the English version of the commission appointing Mr. Ronald L. Stewart to be Correctional Investigator, issued pursuant to Order in Council P.C. 1977-3209 of November 15, 1977, as follows:
- (i) the first paragraph of the commission is amended by revoking the following words:

“to investigate, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the Penitentiary Act, and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, other than problems raised on complaint”

and substituting therefor the following words:

“to conduct investigations, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the Parole Act, concerning problems that relate to the confinement of inmates in penitentiaries or the supervision of inmates upon their release from penitentiaries on temporary absence, day parole, parole or mandatory supervision and that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, and to report thereon, with the exclusion of problems”, and

- (i) paragraph (c) of the said commission is revoked and the following substituted therefor:

“(c) that relate to the exercise by the National parole Board of any power to duty that falls within its exclusive jurisdiction under the Parole Act,”;
and

- (b) the annexed French version of the commission, issued pursuant to Order in Council P.C. 1977-3209 of November 15, 1977, as amended, be issued.

Certified to be a True Copy

Clerk of the Privy Council

PAR LES PRÉSENTES NOUS autorisons le commissaire à retenir, avec l'assentiment du Solliciteur général du Canada, les services des comptables, ingénieurs, conseillers techniques ou autres experts, commis, rapporteurs et aides qu'il juge nécessaires ou opportuns, et aussi les services d'avocats pour l'aider et l'assister dans l'enquête, lesquelles personnes recevront les traitements et remboursements de frais approuvés par le Conseil du Trésor.

EN OUTRE nous exigeons du commissaire qu'il soumette un rapport annuel au Solliciteur général du Canada au sujet des problèmes qui ont fait l'objet d'enquêtes, et des mesures prises à leur égard.

EN FOI DE QUOI

P.C./C.P. 1988-2739

À TOUTS CEUX à qui les présentes parviennent ou qu'elles peuvent de quelque manière concerner,

SALUT :

ATTENDU QU'aux termes de la partie II de la *Loi sur les enquêtes*, chapitre I-13 des Statuts révisés du Canada de 1970, Son Excellence le Gouverneur général en conseil a, par le décret C.P. 1977-3209 du quinze novembre mil neuf cent soixante dix-sept, dont une copie est jointe aux présentes, autorisé la nomination du commissaire chargé, aux termes de ce décret et des présentes, de faire enquête, de sa propre initiative ou à la demande du Solliciteur général du Canada, ou encore à la suite des plaintes reçues des détenus, sur les problèmes liés à l'incarcération des détenus dans un pénitencier ou à leur surveillance conditionnelle de jour, d'une libération conditionnelle ou d'une libération sous surveillance obligatoire, qui ressortissent à la compétence du Solliciteur général du Canada, et d'en faire rapport, sauf les problèmes

- a) portant sur une question ou un état de choses qui a cessé d'exister ou d'être le sujet d'une plainte plus d'un an avant le dépôt de la plainte auprès du commissaire,
- b) au sujet desquels l'auteur d'une plainte s'y rapportant n'a pas, de l'avis du commissaire, pris toutes les mesures nécessaires pour épuiser les recours juridiques ou administratifs possibles, ou

- c) se rapportant à l'exercice, par la Commission nationale des libérations conditionnelles, des attributions qui relèvent exclusivement de sa compétence en vertu de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*,

a décrété que le commissaire n'est pas obligé de faire enquête

- d) s'il y a déjà eu enquête sur le sujet d'une plainte, ou

- e) si, de l'avis du commissaire, l'auteur d'une plainte n'a aucun intérêt valable dans la question,

et a autorisé l'attribution au commissaire de certains droits, pouvoirs, privilèges et avantages, selon qu'il appert au texte dudit décret.

EN CONSÉQUENCE, conformément audit décret, le Solliciteur général du Canada nomme par les présentes monsieur Ronald L. Stewart, de la ville d'Ottawa, à titre de commissaire — appelé enquêteur correctionnel — chargé de mener cette enquête.

M. Ronald L. Stewart exercera ses fonctions à titre amovible et jouira de tous les droits, pouvoirs, privilèges et avantages conférés de droit et par la loi à ces fonctions, à compter du quinze novembre mil neuf cent soixante dix-sept.

Le Greffier du Conseil privé

Copie certifiée conforme

qui ont fait l'objet d'enquêtes, et des mesures prises à leur égard.

4. soumettre un rapport annuel au Solliciteur général du Canada au sujet des problèmes
3. soit autorisé à retenir, avec l'assentiment du Solliciteur général du Canada, les services d'experts et d'autres personnes dont il est fait mention à l'article 11 de la *Loi sur les enquêtes*, lesquels recevront les traitements et remboursements de frais que pourra approuver le Conseil du Trésor; et
2. récrive le traitement établi dans l'annexe ci-après;

C.P. 1977-3209

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion
du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence
le Gouverneur général le 15 novembre 1977

Vu le rapport du Solliciteur général du Canada exposant:

Qu'à la suite de la démission de M^{me} Inger Hansen du poste d'enquêteur correctionnel, au 1^{er} octobre 1977, M. Brian McNally d'Ottawa a été nommé à ce poste à titre temporaire par le décret C.P. 1977-2801 du 29 septembre 1977; et

Qu'afin de satisfaire aux exigences du Bureau de l'enquêteur correctionnel, ce poste doit être comblé à titre permanent aussitôt que possible.

À ces causes, sur avis conforme du Solliciteur général du Canada, le Comité du Conseil privé recommande que la nomination temporaire de M. Brian McNally au poste d'enquêteur correctionnel prenne fin, et qu'en vertu de la Partie II de la *Loi sur les enquêtes*, M. Ronald L. Stewart d'Ottawa soit nommé commissaire, appelé enquêteur correctionnel, pour faire enquête, de sa propre initiative, à la demande du Solliciteur général du Canada, ou encore sur les plaintes reçues des détenus ou présentées en leur nom, au sens où l'entend la *Loi sur les pénitenciers*, et faire rapport sur les problèmes des détenus qui ressortissent à la compétence du Solliciteur général du Canada, sauf sur ceux qui sont soulevés dans une plainte

a) portant sur une question ou un état de choses qui a cessé d'exister ou d'être le sujet d'une plainte plus d'un an avant le dépôt de la plainte auprès du commissaire, dont l'auteur n'a pas, de l'avis du commissaire, pris toutes les mesures nécessaires pour épuiser les recours juridiques ou administratifs possible, ou

c) portant sur une question ou un état de choses ressortissant à la compétence du Solliciteur général du Canada, y compris la préparation de documents à soumettre à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

et le commissaire n'est pas obligé de faire enquête

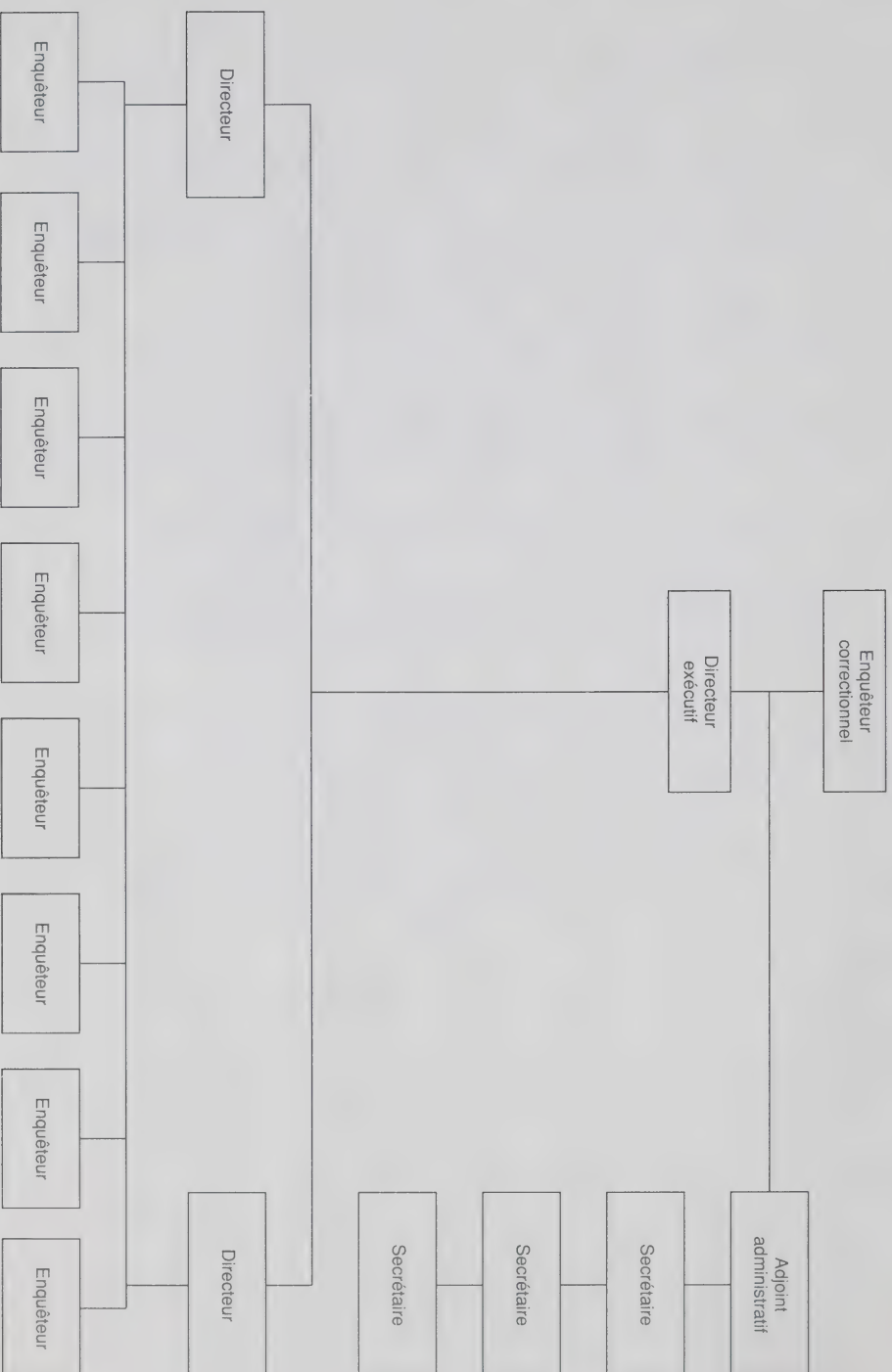
d) s'il y a déjà eu enquête sur le sujet de la plainte, ou

e) si, de l'avis du commissaire, l'auteur de la plainte n'a aucun intérêt valable dans la question.

Le Comité recommande en outre qu'une commission soit délivrée audit commissaire et que ce dernier

1. soit nommé à titre amovible;

BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL



CONCLUSION

Dans son Énoncé de Mission, le Service s'est donné une image publique positive et un cadre d'action équilibré se fondant sur des valeurs fondamentales, des principes directeurs et des objectifs stratégiques. Mais un document sur la Mission, aussi détaillé et éloquent soit-il, ne saurait être considéré ni accepté comme pouvant être substitué à une politique efficace et à une orientation clairement établie. Il ne peut non plus traduire la réalité d'une organisation sur le plan de son fonctionnement. Ce qui, à mon sens, constitue la réalité, c'est l'augmentation marquée du nombre de plaintes et la lenteur avec laquelle sont réglés certains des problèmes soulevés par les plaignants. Nous continuons de mettre en lumière à l'échelle nationale tant l'importance de ces problèmes pour la population carcérale que les conséquences de l'inertie sur les décisions prises au niveau des opérations.

Le Service correctionnel du Canada est un organisme appelé à fournir des services directs, dont les lignes de conduite, les pratiques et les décisions touchent directement et immédiatement la population carcérale. Il importe donc qu'il continue de chercher à toujours mieux répondre aux attentes des détenus. S'il souhaite réaliser sa Mission et respecter le principe élémentaire de l'impartialité administrative, le Service ne peut se permettre des retards, une attitude défensive et un manque de détermination. Et j'espère sincèrement que l'on comprendra mes observations constructives.

Ainsi que je l'ai déjà mentionné, notre travail s'effectue essentiellement au niveau des opérations, par des contacts personnels avec les détenus et le personnel du Service qui oeuvre auprès de la population carcérale. Je trouve encourageant le nombre élevé de problèmes réglés et de renvois de cas effectués au cours de l'année écoulée. J'aimerais profiter de l'occasion pour remercier plus particulièrement le personnel correctionnel de sa collaboration, qui nous a grandement facilité la tâche. Sachant qu'il n'est pas facile de travailler dans le domaine correctionnel, je rends hommage à tous les hommes et à toutes les femmes qui se dépensent sans compter pour que le Service puisse atteindre à l'excellence.

Ainsi que je le signalais l'an dernier, il était assez évident qu'entre la publication de l'instruction provisoire et celle de la Directive révisée, on s'était fort peu soucié d'informer les établissements des modifications apportées à la politique. Les enquêtes que nous avons menées pendant l'année à l'étude au sujet de plaintes relatives à des décisions rendues dans des cas de manquement mineur à la discipline nous ont permis de constater que si les établissements connaissent à n'en pas douter la nouvelle politique, il reste que la qualité et le contenu des registres varie énormément d'un endroit à l'autre. Ce manque d'uniformité ne facilite certes pas les enquêtes menées à ce sujet soit dans le cadre de la procédure de règlement des griefs administrée par le Service, soit par notre bureau. Par conséquent, je recommande que l'examen des opérations régionales comprenne une analyse des comptes rendus d'audiences portant sur des infractions mineures.

disait qu'à moins qu'un détenu en fasse la demande conformément à la Loi sur la protection des renseignements personnels, il n'existait aucune obligation légale pour le SCC de consacrer une partie de son temps et de son argent à fournir ces enregistrements. Comme cela semblait constituer un recul par rapport à la position initiale du Service sur l'accès raisonnable, nous avons porté la question à l'attention du Bureau du Commissaire en avril 1990, afin que celui-ci se prononce. Dans une lettre qu'il nous adressait le 17 mai suivant, le sous-commissaire des Programmes et des Opérations correctionnels exprimait l'opinion que l'accès raisonnable aux enregistrements des audiences du tribunal disciplinaire ne signifiait pas nécessairement que l'on devait fournir une copie de la bande au détenu; il pouvait suffire de mettre à la disposition du détenu une pièce où celui-ci pourrait écouter l'enregistrement et prendre des notes.

Étant donné que le Service avait déjà reconnu que le fait de fournir aux détenus une copie de l'enregistrement de leur audience devant le tribunal disciplinaire était une pratique répandue au sein du SCC, qui était par ailleurs tenu par la loi d'en fournir une copie si le détenu en faisait la demande conformément à la Loi sur la protection des renseignements personnels, il m'était impossible d'approuver une telle prise de position. Nous avons par la suite écrit au Bureau du Commissaire, à qui nous avons demandé de réexaminer la question et recommandé de clarifier la politique du Service afin d'assurer aux détenus un accès raisonnable et équitable aux enregistrements des audiences du tribunal disciplinaire. J'ai été informé en janvier 1991 que les détenus qui en font la demande et sont prêts à payer 3 \$ pourraient dorénavant recevoir une copie des enregistrements en question.

29. COMPTES RENDUS DES AUDIENCES CONCERNANT LES MANQUEMENTS MINEURS À LA DISCIPLINE

J'avais recommandé en novembre 1988 que le Service conserve un compte rendu des audiences concernant les cas de manquement mineur à la discipline. En janvier 1990, le Service émettait une instruction provisoire pour que soient consignés, électroniquement ou par tout autre moyen, et conservés conformément à la procédure établie pour les registres du gouvernement fédéral, les renseignements de base sur les audiences portant sur des infractions mineures.

La Directive du Commissaire relative à la discipline des détenus et faisant état des exigences en matière d'enregistrement des audiences concernant les manquements mineurs à la discipline a été publiée en août 1990. En voici un extrait :

Le résumé doit inclure, mais ne doit pas être limité à l'information suivante :

- a) la date, l'heure et l'endroit de l'audience portant sur une infraction mineure;
- b) les intervenants en cause, y compris les témoins s'ils sont appelés, ou une indication des raisons pour lesquelles les témoins n'ont pas été appelés;
- c) le(s) chef(s) d'accusation;
- d) les points essentiels des audiences;
- e) les conclusions; et
- f) la sanction imposée.

La question a refait surface en mars 1990 quand une administration régionale a diffusé une note de service intitulée «Audiences indépendantes — Accès aux enregistrements». On y raisonnabla aux enregistrements des audiences du tribunal disciplinaire.

En 1988, le Service s'était dit d'avis qu'il convenait d'accorder aux détenus un accès

28. ACCÈS DES DÉTENUX AUX ENREGISTREMENTS DES AUDIENCES DU TRIBUNAL DISCIPLINAIRE

s'en tenir à l'avenir.

Grâce aux précisions qu'apporte cette modification sur la façon de traiter ce genre de demande de transfèrement, je prévois que tous les intéressés sauront bien mieux à quoi

Les directeurs de cliniques des Centres psychiatriques ou de traitement devront déterminer quels détenus seront admis aux Centres. Pour ces cas, le directeur de la clinique sera le décideur et devra donc s'assurer que les raisons de tout refus sont communiquées au détenu par écrit, tel que prévu au paragraphe 16 de cette directive.

À la suite de son propre examen de la question, le Service a apporté la modification

suivante à la Directive du Commissaire concernant les transfèvements :

Pendant l'année, un certain nombre de plaintes nous ont été adressées par des détenus que le Service avait refusé de transférer dans l'un de ses centres psychiatriques régionaux. D'après les résultats de notre enquête, la personne habilitée à prendre ce genre de décision n'était pas désignée dans la directive pertinente, les détenus n'étaient pas informés par écrit des motifs de la décision, et le fait que personne ne savait à qui s'adresser pour en appeler d'une telle décision créait beaucoup de confusion.

27. TRANSFÈREMENTS DANS DES CENTRES PSYCHIATRIQUES OU DE TRAITEMENT RÉGIONAUX

Le directeur général des Services de santé de l'affaire.

Le directeur général des Services de santé n'a pas tardé à répondre de façon détaillée aux questions que nous avons soulevées. Le sous-commissaire régional concerné m'a ultérieurement informé qu'après réexamen de la situation, il avait été décidé de mettre un terme à la pratique de prescrire de l'Antabuse aux détenus bénéficiant d'une permission de sortir. Tout en étant satisfait de la position adoptée par le Service, je déplore le fait qu'il se soit écoulé neuf mois avant qu'une décision ne soit prise, et qu'il nous ait d'abord fallu saisir le directeur général des Services de santé de l'affaire.

(d) il y avait lieu de mettre sérieusement en doute le caractère supposément volontaire du consentement du détenu à se plier à ce genre d'exigence.

(c) le but poursuivi en prescrivant le médicament, «exercer un contrôle et réduire un risque», correspondait à une intervention médicale contraire à la ligne de conduite du Service selon laquelle aucun médicament ne doit être administré à des fins de contrainte ni à d'autres fins liées à la sécurité; et

b) l'Antabuse ne servait pas de médicament d'appoint dans un traitement en cours, mais était plutôt administré isolément, et devenait alors une condition dont était assortie la permission de sortir;

Aux termes de la Directive du Commissaire sur la rémunération des détenus révisée en mai 1991, le directeur de l'établissement peut désormais exercer une plus grande souplesse en ce qui concerne le taux de rémunération des détenus mis en isolement préventif.

La Directive 865 du Commissaire comporte maintenant la disposition suivante :

28. Lorsqu'un détenu est placé en ségrégation administrative à la suite d'un rapport d'infraction, et qu'il est par la suite trouvé non coupable, le directeur doit revoir chaque incident et doit, lorsque la situation le justifie, ajuster la rémunération du détenu en conséquence.

Parallèlement à cette modification, le Service a publié une note de service dans laquelle il était précisé que le directeur a le pouvoir de rajuster le taux de rémunération des détenus qui voudraient participer à des programmes ou travailler, mais qui en sont incapables en raison d'une maladie de longue durée ou à la suite d'un accident. Dans cette même note de service, il était par ailleurs prévu que les détenus sans emploi bénéficieraient dorénavant d'une certaine protection financière, le comité du travail au sein de l'établissement étant en principe appelé à réviser à des intervalles de deux semaines le cas de tous les détenus rémunérés au taux 1, et que le directeur de l'établissement pourrait, à sa discrétion, consentir le niveau de rémunération 2 aux détenus qui ne travaillaient pas parce qu'il n'y a pas de travail pour eux et qui sont rémunérés au taux 1 depuis deux semaines.

Il se trouve ces changements encourageants, et je prévois que l'exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire conféré à la direction des établissements contribuera grandement à corriger en partie les injustices attribuables jusqu'ici à l'application de la politique du Service en matière de rémunération des détenus.

26. PRESCRIPTION D'ANTABUSE AUX DÉTENU BENÉFICIAIRE D'UNE PERMISSION DE SORTIR

L'Antabuse est un médicament d'ordonnance habituellement prescrit comme traitement d'appoint aux personnes déjà traitées pour alcoolisme.

En septembre 1990, un certain nombre de détenus se sont plaints à notre bureau qu'on les obligeait à prendre de l'Antabuse pour qu'une permission de sortir leur soit accordée, et qu'il leur fallait en plus signer un abandon de recours s'il arrivait que cette pratique ait des effets secondaires. Notre enquête a révélé que cette pratique avait effectivement cours. De plus, dans les cas sur lesquels nous sommes penchés, rien n'indiquait clairement dans les dossiers que les détenus visés étaient alcooliques et aucun d'entre eux ne participait à un programme de traitement de l'alcoolisme à l'intérieur de l'établissement. Il était admis que la prescription d'Antabuse à l'occasion d'une sortie autorisée servait à exercer un certain contrôle sur le détenu et à réduire le risque que celui-ci pouvait représenter.

Après avoir discuté de la question avec le directeur d'établissement et le sous-commissaire régional concernés, nous avons exposé notre point de vue en détail dans une lettre adressée au sous-commissaire régional, dont nous avons fait tenir copie au directeur général des Services de santé. Nous nous préoccupions surtout des points suivants :

a) contrairement aux dires du Service, l'Antabuse n'était pas prescrit qu'aux seuls détenus reconnus comme alcooliques;

24. CRITÈRES RÉGISSANT LES PERMISSIONS DE SORTIR AVEC SURVEIL- LANCE POUR DES RAISONS HUMANITAIRES

Ainsi que je le signalais l'an dernier, les résultats de nos enquêtes sur des plaintes provenant de détenus à qui on avait refusé la permission de sortir avec surveillance pour assister aux funérailles d'un membre de leur famille ont clairement indiqué que les dépenses éventuellement assumées par le Service (frais de transport et heures supplémentaires) constituaient beaucoup trop souvent le principal critère de décision. Nous avons aussi noté que dans certains cas, le Service avait demandé au détenu et à sa famille de payer certaines dépenses.

J'exprimais l'opinion qu'une telle pratique n'était pas justifiée et allait à l'encontre des principes énoncés dans le document sur la Mission du Service. Je déplorais que l'application de critères liés à la distance à parcourir et à la situation financière personnelle des intéressés crée des injustices en ce qui concerne les permissions de sortir avec surveillance.

En janvier 1990, le Service a publié une nouvelle Directive du Commissaire intitulée Absences temporaires, dont voici un extrait :

6. Les absences temporaires sous escorte pour raisons humanitaires doivent être autorisées dans les circonstances suivantes à condition qu'aucune information importante sur le plan de la sécurité ou de la gestion de cas n'y soit défavorable.
- a) pour assister aux funérailles du père ou de la mère, d'un parent nourricier ou d'un membre de la parenté qui a joué ce rôle, d'un enfant, du conjoint ou d'une autre personne, si le détenu a eu une relation significative avec la personne;
- b) pour visiter une des personnes susmentionnées, qu'un médecin déclare être en phase avancée d'une condition terminale résultant d'une maladie ou d'une blessure.
7. Les frais pour le personnel servant d'escorte et pour le transport ne doivent pas être un facteur dans la décision d'accorder ou non l'absence.

Cette politique étant claire et conforme aux objectifs que le Service entend poursuivre à cet égard, il conviendrait que la direction des établissements l'interprète en conséquence.

25. APPLICATION DE LA POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION DES DÉTENUS AUX DÉTENUS EN ISOLEMENT PRÉVENTIF

Dans ce cas-ci, le problème tenait au fait que la politique de rémunération du Service n'autorisait l'exercice d'aucune souplesse raisonnable. Les détenus mis en isolement préventif, pour quelque raison que ce soit, étaient automatiquement rémunérés au taux le plus bas, et aucune compensation ne leur était versée si la décision concernant l'accusation portée contre eux leur était favorable. Quand nous avons discuté de ce point avec le personnel du Service correctionnel, il a également été question de la situation des détenus incapables de travailler pour des raisons médicales ou parce qu'il n'y avait pas suffisamment de travail pour tous.

de 5 600 en 1989, le nombre de permissions de sortir sans surveillance accordées a des détenus des mêmes établissements étant passé de 5 400 en 1983 à 2 500 en 1989. Dans les établissements à sécurité minimale aussi, le nombre des permissions de sortir sans surveillance était tombé à 4 500 en 1989 comparativement à 6 200 en 1984.

Dans sa réponse, le Service a déclaré être au courant de cette baisse depuis un certain nombre d'années. En novembre 1990, il a annoncé ses intentions en ces termes :

Face aux inquiétudes que suscite cette baisse au sein du Service, la Direction (Programmes et Opérations correctionnelles) s'engage à faire une analyse complète de la situation dans chaque établissement dans le but de déterminer où se produisent les baisses enregistrées. Les chiffres nécessaires seront fournis par la Direction de la recherche à l'administration centrale. Ils seront transmis aux Régions, qui devront les examiner et indiquer où les baisses se sont effectivement produites. Ce processus permettra d'établir quelles mesures s'imposent pour assurer le recours optimal au programme des permissions de sortir.

Le fonds beaucoup d'espoirs sur cette initiative. En mars 1991, le Service nous a communiqué ses chiffres sur les permissions de sortir accordées en 1990, selon lesquels le nombre de ces permissions a augmenté de façon générale par rapport à l'année précédente. Le mois suivant, on nous a fait savoir, sans que nous puissions nous reporter aux résultats de l'analyse complète de la situation dans chaque établissement prévue au départ, que les baisses enregistrées au cours des années précédentes ne semblaient plus constituer un problème et que la question était considérée comme réglée.

Parallèlement à une augmentation générale par rapport aux chiffres de 1989, les chiffres de 1990 concernant les permissions de sortir donnaient lieu aux constatations suivantes :

- a) le nombre de permissions de sortir accordées pour activités familiales ou communautaires variait beaucoup d'une Région à l'autre (Pacifique 15 076, Prairies 1 653);
- b) tout en étant plus élevé qu'en 1989, le nombre de permissions de sortir sans surveillance enregistré en 1990 demeurait en deçà de 70 p. 100 du chiffre de 1986; et

- c) parmi les établissements à sécurité moyenne les plus importants, un certain nombre avaient accordé moins de permissions de sortir en 1990 qu'en 1989.

J'ai l'intention de recommander au Bureau du Commissaire de voir à ce que le Service procède, conformément à l'engagement pris en 1989, à une analyse complète de la situation dans chaque établissement en ce qui concerne le programme des permissions de sortir.

PROBLÈMES RÉGLÉS

Les problèmes traités ci-après sont considérés comme réglés en principe. Tout en sachant que l'interprétation et l'application des règles établies sont susceptibles de poser des problèmes sur le plan pratique, j'estime que les modifications apportées à la politique du Service représentent des solutions raisonnables et justes.

22. COMMUNICATIONS TÉLÉPHONIQUES DES DÉTENUÉS AVEC LE PERSONNEL DU SERVICE CORRECTIONNEL

En 1989, notre bureau a mis à la disposition des détenus un numéro 1-800 afin que ceux-ci puissent communiquer avec nos enquêteurs dans des délais plus raisonnables. Le nombre d'appels a considérablement augmenté, ce qui n'a rien d'étonnant, et nous avons constaté que ces appels provenaient en majorité de détenus nous demandant de leur fournir de l'information ou des précisions concernant une décision que devaient prendre des membres du Service correctionnel de l'extérieur de l'établissement. D'après nos renseignements :

a) les demandes des détenus étaient justifiées; et

b) les détenus nous appelaient parce que nous étions accessibles et que les fonctionnaires visés du Service correctionnel ne l'étaient pas.

J'ai discuté à plusieurs reprises de cette question avec le Commissaire depuis un an. J'estimais que le Service devrait offrir aux détenus la possibilité de communiquer par téléphone avec son personnel dans les bureaux de libération conditionnelle, dans les administrations régionales et à l'administration centrale, dans le but non seulement de respecter son engagement de faire preuve d'ouverture et de responsabilité, mais également de s'assurer que les détenus disposent en temps voulu de toute l'information propre à leur permettre de participer de façon éclairée au processus correctionnel. De plus, cette surcharge de travail exigeait beaucoup de notre personnel; à cet égard, le Commissaire s'est montré particulièrement compréhensif, alliant même jusqu'à nous offrir de mettre des ressources humaines supplémentaires à notre disposition.

À la fin de 1989, le Service a lancé dans deux régions un «projet pilote» dans le cadre duquel les détenus étaient autorisés à communiquer avec les autorités régionales par téléphone. J'ai été informé en décembre 1990 que le personnel de l'administration centrale prendrait connaissance des résultats des «projets pilotes» en juin 1991, et que le Comité de direction prendrait rapidement une décision finale à ce sujet.

23. PROGRAMME DES PERMISSIONS DE SORTIR

Pendant l'année, nous avons enregistré une augmentation des plaintes concernant le programme des permissions de sortir. Un certain nombre de comités de détenus nous ont fait savoir qu'à leur avis, les détenus autorisés à participer à ce programme étaient nettement moins nombreux, ce qui avait pour effet de retarder d'autant leur semi-liberté et leur libération conditionnelle totale. Cette opinion était surtout exprimée par des détenus incarcérés dans des établissements à sécurité moyenne.

L'examen des données du Service concernant les permissions de sortir a confirmé que tant le nombre des permissions accordées que celui des détenus ayant participé au programme avaient effectivement enregistré une baisse considérable au cours des cinq dernières années. À la suite d'une réunion tenue en juin 1990, au cours de laquelle nous avons discuté de cette question avec le personnel de l'administration centrale, une lettre a été adressée au Bureau du Commissaire. En voici un extrait :

De 9 700 qu'il était en 1982, le nombre de permissions de sortir avec surveillance accordées à des détenus d'établissements à sécurité moyenne n'était plus que de 7 200 en 1984 et

fait mention dans la définition de l'exclusion de certaines activités (récréatives ou sociales), il apparaît logique de considérer que toutes les autres activités font partie du programme ordinaire.

Je terminais en exprimant l'opinion que l'intéressé participait effectivement à une activité faisant partie du programme ordinaire du pénitencier au moment de l'accident, et en demandant que sa demande d'indemnité soit révisée.

Dans sa réponse qui m'a été transmise le mois suivant, le Commissaire m'a fait savoir que le Service était disposé à chercher un autre moyen d'indemniser l'intéressé, mais non à modifier sa position concernant son admissibilité à être indemnisé aux termes du Règlement sur l'indemnisation des détenus de pénitenciers.

En mai 1989, le Service a offert au plaignant un règlement que celui-ci a accepté.

Le mois suivant, le plaignant a de nouveau communiqué avec moi. Il m'a alors expliqué avoir accepté une offre qui ne lui semblait ni raisonnable ni juste parce qu'il venait de passer deux années d'attente à vivre de prestations d'aide sociale. Je l'ai informé que nous examinerions l'offre du Service. Cet examen ayant soulevé certaines questions importantes quant à la façon dont le Service avait calculé le montant offert, j'ai écrit au Commissaire en novembre 1989 pour demander une révision du cas. On m'a d'abord répondu qu'il n'était pas possible de procéder à une nouvelle révision. Finalement, grâce à l'intervention personnelle du Commissaire, dont je tiens à souligner le sens de la justice, une nouvelle offre de règlement a été faite en janvier 1991.

Cette affaire se ramenait essentiellement à la question de savoir quelles activités pouvaient être considérées comme éléments du programme ordinaire d'un pénitencier. J'ai été informé en septembre 1989 que des modifications seraient bientôt apportées au Règlement sur l'indemnisation des détenus de pénitenciers dans le but de clarifier la situation. Dans les Projets de réglementation fédérale 1990 publiés en décembre 1989, les précisions suivantes sont fournies sous la rubrique *Règlement sur l'indemnisation des détenus de pénitenciers* :

Le règlement actuel dispose, d'une part, qu'un détenu peut demander une indemnisation s'il se blesse dans le cadre d'un programme normal d'un pénitencier et, d'autre part, qu'un rapport médical est exigé afin d'attester de la validité d'une demande. Cette initiative fournira des précisions quant aux activités qui sont considérées comme faisant partie du programme normal d'un établissement. Elle prévoira aussi la modification du paragraphe 5(3) du Règlement de manière à ce que la «personne en charge» à Travail Canada puisse exercer son pouvoir discrétionnaire pour déterminer s'il est nécessaire d'obtenir un rapport médical à l'égard d'une demande.

Cette initiative aura des répercussions sur les détenus relevant de responsabilité fédérale seulement. Elle permettra d'établir clairement si un détenu participant au programme normal d'un pénitencier au moment de la blessure et d'accroître l'efficacité du processus si l'on sait, au moment même de présenter une demande, qu'un rapport médical n'est pas nécessaire en raison de l'invalidité de la demande.

La première publication de ces modifications est annoncée pour le deuxième trimestre de 1990 dans les Projets de réglementation fédérale. Au moment de la rédaction du présent rapport, dans le deuxième trimestre de 1991, on m'informe que le texte des modifications en question n'est pas encore prêt.

20. GESTION DES EFFETS PERSONNELS DES DÉTENUS

Au début de 1990, le Service a entrepris de réviser sa politique relative à la gestion des effets personnels des détenus dans le but d'établir des lignes directrices nationales.

En janvier 1991, le Service m'a fait parvenir le texte provisoire de sa politique et de ses lignes directrices sur lequel le personnel régional était invité à se prononcer. Nous avons fait connaître notre point de vue au personnel de l'administration centrale à l'occasion d'une réunion tenue au mois d'avril suivant.

J'espère que la nouvelle politique traitera, entre autres, des points suivants :

- l'attribution des responsabilités quand les effets personnels d'un détenu qui partage sa cellule avec un autre sont perdus ou endommagés;
- le calcul de la valeur de remplacement au moment du règlement des réclamations des détenus; et

— les contradictions en ce qui concerne les effets personnels autorisés, qui créent des situations où un détenu qui a acheté certains effets dans un établissement apprend, au moment de son transfert, dans un autre établissement, qu'il n'y a pas droit.

J'ai été informé que la politique révisée et les lignes directrices nationales l'accompagnant devraient avoir été approuvées en octobre 1991. Malgré le retard apporté à régler cette question, je me réjouis à l'avance de voir le Service arrêter enfin sa politique en cette matière, dont la mise en application dans les établissements permettra, je l'espère, de régler certains des problèmes que pose depuis longtemps la gestion des effets personnels des détenus.

21. INDEMNISATION DES DÉTENUS VICTIMES D'UN ACCIDENT

En 1988, un détenu a adressé à notre bureau une plainte concernant le rejet de sa demande d'indemnité présentée en vertu du Règlement sur l'indemnisation des détenus de pénitenciers. Le plaignant s'était blessé quand il avait fait une chute sur la glace en se rendant prendre son petit déjeuner. La demande d'indemnité a été rejetée parce que l'accident n'était pas survenu pendant que le détenu participait à un « programme ordinaire d'un pénitencier ». Aux termes du Règlement, le programme ordinaire comprend « un travail approuvé ou une autre activité exigée par le Service, à l'exception d'une activité récréative ou sociale ».

En août 1988, j'ai adressé au Commissaire une lettre dont voici un extrait :

Après examen des faits portés au dossier, nous sommes d'avis que la question de savoir si le petit déjeuner constituait une « activité exigée » a trop retenu l'attention. D'après la définition énoncée dans le Règlement, le programme ordinaire comprend *entre autres* une activité « exigée par le Service ». Il comprend également un travail, mais non une activité récréative ou sociale. Il suffit qu'une activité s'inscrive dans le « programme ordinaire d'un pénitencier », c'est-à-dire qu'elle n'en soit pas expressément exclue. Or la définition n'exclut nullement le programme d'alimentation. Il semble que l'on ait considéré que la description générale de ce que comprend le programme ordinaire constituait une énumération exhaustive des activités ouvrant droit à indemnisation. En réalité, puisqu'il est expressément

Les critères d'admissibilité ont de nouveau été remis en question en 1988 quand un détenu a présenté un grief à la suite du refus, de la part du Service, de reconnaître son admissibilité à participer au programme avec son conjoint de fait du même sexe. Dans sa réponse, le Service a maintenu sa décision en faisant valoir que la politique en vigueur n'autorisait pas ce genre de visite, mais en ajoutant qu'il examinerait sa politique relative aux visites familiales privées dans un avenir rapproché. L'intéressé s'est adressé aux tribunaux, et en mai 1991, la Section d'appel de la Cour fédérale statuait que le Commissaire aurait pu accorder l'autorisation de visite en vertu de son pouvoir discrétionnaire et donc que celui-ci avait illégalement omis d'exercer ce pouvoir. La demande d'autorisation de visite présentée à l'origine par l'intéressé a ultérieurement été approuvée par le Service après réexamen.

Il s'est maintenant écoulé bien des années depuis que le Service a entrepris la révision de sa politique en matière de visites, qui couvre également le programme des visites familiales privées. En avril dernier, à l'issue de la dernière ronde de consultations sur la politique en matière de visites, nous avons de nouveau signalé dans une lettre adressée au Service correctionnel que la présence du terme « familiales » dans le titre du programme des visites familiales privées continuait de poser des problèmes de définition attribuables en bonne partie à des préoccupations d'ordre juridique et moral à l'origine de contradictions et de confusion dans l'application de la politique. Nous avons donc recommandé au Service de considérer le programme des visites comme un tout homogène à l'intérieur duquel devraient être appliqués des critères uniformes d'admissibilité, qu'il s'agisse de visites avec séparation, de visites-contacts ou de visites privées.

Dans cette perspective, je suis d'avis que le Service devrait considérer les visites comme un droit et que l'admissibilité au programme ne devrait être limitée que dans les cas où subsistent des craintes justifiées directement reliées à la sécurité de l'établissement ou des personnes concernées.

J'ai été informé que le Service prévoit prendre avant la fin de 1991 une décision finale concernant sa politique en matière de visites.

19. ISOLEMENT PRÉVENTIF

En juillet 1990, le Service correctionnel a entrepris de réviser sa politique en matière d'isolement préventif.

Les propositions du Service de même que le texte provisoire de la Directive du Commissaire m'ont été remis en janvier 1991. Le mois suivant, j'y ai répondu en exposant en détail mes vues sur différents aspects des propositions et en mettant l'accent sur deux points généraux qui m'apparaissent particulièrement préoccupants, à savoir la délégation du pouvoir de décider du placement des détenus en isolement préventif et l'efficacité des modalités de révision proposées. À la fin de l'année, le Service ne m'avait pas encore fait part de ses réactions aux observations de mon bureau. J'ai été informé que le Service a l'intention d'approuver une politique révisée en cette matière au début de l'automne de l'année en cours.

près, d'être prises par un comité pénitentiaire que ne préside pas le directeur et dont les décisions ne sont pas soumises à son approbation sauf en cas de plainte portée par l'intéressé.

L'examen des cas de refus révèle trop souvent qu'il n'existe pas vraiment de rapport valable entre les motifs invoqués par le Service pour justifier le refus et l'objectif de garantir la sécurité et le bon ordre dont il est question dans la politique. Le Service contredit sa politique et son Énoncé de Mission en continuant de refuser des autorisations de visite en se fondant sur des critères on ne peut plus arbitraires, en alléguant par exemple que le visiteur :

- est un ancien détenu d'un pénitencier fédéral;
- figure sur la liste de visiteurs autorisés d'un autre détenu;
- a été déclaré coupable d'un acte criminel au cours des vingt-quatre derniers mois ou est présentement sous le coup d'une inculpation en vertu du *Code criminel* (sans qu'il soit expressément fait mention du motif de l'inculpation ou de la déclaration de culpabilité ni expliqué comment la visite risque de compromettre la sécurité ou le bon ordre de l'établissement);
- a recouvré sa liberté depuis moins de douze mois (là encore sans qu'il soit fait mention de la raison pour laquelle la visite risque de compromettre la sécurité ou le bon ordre de l'établissement);
- travaille en qualité de bénévole dans un pénitencier fédéral; ou
- est censé exercer une mauvaise influence sur le détenu.

J'admets qu'il est nécessaire que le Service ait un droit de regard sur les autorisations de visite pour pouvoir limiter l'accès à ses programmes de visite dans certaines circonstances. Ce que je mets en doute, c'est l'impartialité avec laquelle le Service exerce ce droit. Par conséquent, je recommande de nouveau que les décisions de refuser l'accès au programme de visites soient prises par le directeur du pénitencier et que le requérant soit informé par écrit des motifs liés à la sécurité et au bon ordre de l'établissement invoqués pour justifier la décision.

En ce qui concerne les visites familiales privées, que le Service distingue des visites générales sur le plan tant de la politique que des opérations, je suis d'abord intervenu auprès du Commissaire en 1983, à l'époque où le Service établissait ses critères d'admissibilité. J'avais alors signalé que les critères proposés, particulièrement en ce qui concerne la définition de conjoint de fait, étaient trop limitatifs, et qu'une certaine souplesse était de mise si le Service souhaitait réaliser les objectifs convenus du programme. En 1987, le Service déléguait aux Régions le pouvoir de fixer les critères d'admissibilité à leurs propres programmes de visites familiales privées. Au lieu de favoriser l'assouplissement souhaité, ce changement n'a fait qu'engendrer contradictions et confusion. Dans certains cas, des détenus qui étaient autorisés à recevoir la visite de membres de leur famille dans un établissement étaient informés, après leur transfertement dans un autre établissement, qu'ils n'étaient plus admissibles à participer au programme des visites familiales privées.

Chaque année, le Service prend des milliers de décisions relatives aux transfèrements. Quand une administration prend autant de décisions, il est normal que quelques erreurs soient commises. Pour que l'appareil fonctionne bien, il arrive inévitablement que l'impact de ces décisions sur les intéressés et la poursuite élémentaire de la justice passent au second plan.

J'avais fait remarquer dans un rapport annuel antérieur que le Service s'était doté d'une politique raisonnable en matière de transfèrements, et qu'il s'agissait maintenant pour lui de faire en sorte que sa mise en application en témoigne. À l'examen des plaintes qui nous sont adressées par les détenus, nous constatons toujours bien trop souvent que les délais prescrits ne sont pas respectés, que l'information fournie aux détenus pour justifier les décisions du Service est insuffisante, que les décideurs fondent leurs décisions sur une documentation souvent incomplète et que l'établissement d'un processus de redressement tarde trop.

Compte tenu de l'importance des décisions en cause et de leur nombre, je ne m'attends pas à ce que les détenus s'en préoccupent moins à court terme. Je crois néanmoins que certaines mesures peuvent être prises, outre l'accent qu'il convient de mettre sur la nécessité de s'assurer que les décisions relatives aux transfèrements sont justes. Les auteurs de la vérification interne du processus de transfèrement ont recommandé que soient mis en place un mécanisme de contrôle de la qualité et un système d'information permettant de s'assurer que la politique est effectivement suivie. J'appuie cette recommandation sans le recommander par ailleurs que le Service correctionnel, dans le cadre de sa procédure de règlement des griefs, s'assure :

- a) que le système est en mesure de procéder à l'examen objectif des demandes d'appel et de rendre une décision dans des délais raisonnables;
- b) que l'examen d'une demande d'appel porte non seulement sur la décision prise, mais aussi sur l'impartialité du processus de prise de cette décision; et
- c) qu'un résumé de l'examen des appels de décisions de transfèrement soit présenté dans un rapport trimestriel.

18. VISITES

De par leur nature même, les décisions concernant les visites touchent aussi bien le détenu que son éventuel visiteur. En cette matière, le Service applique actuellement la politique suivante : le directeur peut refuser ou retirer une autorisation de visite quand il juge que la visite en question risque de compromettre la sécurité ou de perturber le bon ordre de l'établissement.

Dans mon rapport annuel de 1988-1989, j'avais recommandé, compte tenu de la politique du Service et de l'importance de ce genre de décision, que les décisions de refuser une autorisation de visite soient prises par le directeur de l'établissement lui-même et non à un échelon inférieur de l'administration. Or ces décisions continuent, à de rares exceptions

rapports de vérification, je dois déplorer la lenteur avec laquelle le Service a donné suite à certaines des recommandations des vérificateurs.

J'avais déclaré dans mon dernier rapport avoir l'intention d'accorder une attention particulière aux responsabilités des Régions dans le cadre des fonctions générales de vérification au sein du Service, en espérant qu'il serait possible d'établir à l'échelle régionale le même genre de consultation productive que pratique l'administration centrale. D'après les premières indications qui nous ont été fournies, l'établissement du processus d'examen régional dont il est question dans la Directive du Commissaire sur les vérifications internes publiée en 1990 est loin d'être terminé dans bien des Régions. Selon cette directive dans laquelle sont définies les responsabilités régionales en cette matière, « il incombe au sous-commissaire de chaque région d'établir, conformément aux Lignes de conduite pour les examens régionaux des opérations, une fonction d'examen des opérations pour la région afin :

a) de veiller au respect des politiques et des règlements;

b) d'évaluer les systèmes de contrôle en place dans les unités opérationnelles;

c) de faire un suivi de la mise en application de l'orientation générale du Service au niveau régional.»

Nous nous proposons de rencontrer chacun des sous-commissaires des Régions afin de discuter avec eux de leurs lignes de conduite et de leurs activités en cette matière, et afin de leur offrir toute l'assistance nécessaire pour que les questions d'intérêt commun soient définies et traitées dans les délais les plus brefs.

17. TRANSFÈREMENTS

Les décisions relatives aux transfèrements sont les plus importantes décisions prises par le Service correctionnel du Canada pendant l'incarcération du détenu. Qu'elles visent un premier placement, un transfèrement non sollicité dans un établissement à sécurité plus élevée ou un transfèrement sollicité par le détenu, ces décisions influent non seulement sur l'accès immédiat de l'intéressé aux programmes et aux privilèges, mais aussi sur ses chances d'être considéré pour une mise en liberté sous condition. Au cours d'une année donnée, il y a très peu de détenus dans les pénitenciers fédéraux qui ne sont pas touchés par une décision de transfèrement. Il n'est donc pas étonnant que les décisions de transfèrement et le processus de prise de ces décisions représentent encore cette année la catégorie dans laquelle les plaintes adressées à notre bureau ont été les plus nombreuses.

En soi, la politique du Service en matière de transfèrements est à la fois juste et raisonnable. Aux termes de la Directive du Commissaire et des lignes directrices qui l'accompagnent, le détenu est censé être informé de la teneur des renseignements sur lesquels se fonde la décision et avoir la possibilité de faire valoir son point de vue avant que la décision ne soit prise, celle-ci doit être prise à l'échelon approprié de l'administration régionale et à l'intérieur de certains délais, et un processus de redressement raisonnable doit être prévu. Habituellement, donc, les problèmes liés aux transfèrements ne sont pas attribuables à la politique en cette matière, mais à son application à des cas particuliers.

Ainsi que je l'ai mentionné dans mon rapport de l'an dernier, étant donné l'importance de ces décisions, des mesures devraient être prises immédiatement pour s'assurer que celles-ci sont rendues à l'intérieur des délais convenus.

15. DOUBLE OCCUPATION DES CELLULES

Je suis heureux de signaler qu'un problème remontant à 1986 vient enfin d'être réglé. Je veux parler de la double occupation de cellules dans les aires d'isolement disciplinaire ou protecteur au pénitencier de Kent.

Le Commissaire m'a informé que la section vacante de cet établissement sera finalement ouverte et que les détenus placés en isolement préventif cesseront d'être deux par cellule à compter de juin 1991.

En reconnaissant que la double occupation des cellules ne constitue pas une mesure correctionnelle acceptable, le Commissaire a indiqué que le Service continuerait de tout mettre en œuvre pour réduire le recours à une telle mesure en préparant les détenus à être libérés sous condition dans les délais prévus.

J'ai mentionné en introduction que le Service est aux prises avec un problème chronique de surpopulation. À la fin de l'année à l'étude, tout près de 1 200 détenus étaient deux par cellule dans les pénitenciers fédéraux; de ce nombre, plus de 500 partageaient des cellules à l'extérieur des aires réservées à la population carcérale générale, soit dans des aires de réception ou d'isolement. Il est arrivé à différentes reprises pendant l'année écoulée que l'un des deux détenus partageant une cellule dans une aire d'isolement ou de réception ait été obligé de dormir par terre. Les détenus placés dans les aires autres que celles qu'occupe la population carcérale générale ont non seulement une liberté de mouvement restreinte, mais aussi un accès limité aux programmes et aux emplois.

J'espère sincèrement que le Service verra à surveiller en permanence, à l'échelle tant nationale que régionale, le nombre de détenus partageant une cellule à l'extérieur des aires réservées à la population carcérale générale, et la durée de cette double occupation, afin d'être en mesure d'éviter la répétition d'une situation semblable à celle qui existait au pénitencier de Kent.

16. VÉRIFICATIONS INTERNES DU SERVICE CORRECTIONNEL

Notre bureau avait fait remarquer il y a un certain temps qu'il n'existait aucune ligne de conduite ou directive nationale propre à garantir que les activités du Service fassent systématiquement l'objet d'un examen objectif à intervalles réguliers. Le Service a établi une politique nationale éclairée en matière de vérifications internes, qui vise expressément l'objectif suivant :

Faire preuve d'impartialité au sein du Service correctionnel du Canada en se dotant d'une fonction indépendante de vérification interne visant à conseiller les gestionnaires quant à l'efficacité, à l'économie et à l'efficacité des politiques, des pratiques et des contrôles en matière de gestion.

Notre bureau et le personnel de la Section de la vérification du Service ont continué de collaborer et d'entretenir des contacts suivis pendant l'année écoulée. Tout en demeurant généralement impressionné par les observations et recommandations formulées dans les

application des recommandations formulées en avril 1990 par le Groupe de travail sur la santé mentale.

Si les différentes mesures prises par le Service apparaissent encourageantes (je me propose d'ailleurs de discuter avec le Commissaire de leurs éventuelles répercussions), il reste que les détenus ne sont pas dirigés vers les services d'évaluation psychiatrique et les programmes de santé mentale dans les délais voulus, et que les retards et lacunes dans la préparation des cas constituent toujours un grave problème.

J'ai déjà signalé que la situation actuelle a des répercussions importantes sur la viabilité du processus décisionnel du système, sur l'efficacité de ses programmes et sur la capacité du Service d'accorder un traitement équitable et juste à la population carcérale.

Parallèlement aux mesures en voie d'être prises, je recommande que le Service se dote à l'échelle tant nationale que régionale d'un système d'information de gestion dont pourront être tirées des données exactes et à jour sur le nombre de détenus dont le cas n'est pas présenté à la Commission nationale des libérations conditionnelles dans les délais prévus par la loi, et sur les raisons précises invoquées pour expliquer chaque retard.

Je recommande par ailleurs que l'administration centrale et les Régions présentent au Comité de direction des rapports trimestriels faisant état des causes des retards de façon à s'assurer que l'on apporte le plus tôt possible des solutions aux problèmes inhérents au système.

13. DROITS ET PRIVILÈGES DES DÉTENUS

Dans mon rapport de l'an dernier, j'estimais indispensable que le Service précise le rapport existant entre les droits, les programmes, les activités et les privilèges, et voie à en informer le personnel et les détenus.

Dans sa réponse, le Commissaire a indiqué que les questions liées aux droits et privilèges des détenus sont jugées hautement prioritaires par le Service, qui a mis sur pied un Groupe de travail sur les droits et responsabilités des détenus comptant des représentants de la Commission nationale des libérations conditionnelles, du Secrétariat du Ministère et de notre bureau.

Le Commissaire m'a fait savoir que le Service correctionnel du Canada doit publier vers la fin de 1991 un guide à l'intention des détenus traitant de droits et de privilèges. Ce guide dont la publication se faisait attendre aidera à n'en pas douter tant le personnel que les détenus à établir les paramètres de ce qui représente une pratique correctionnelle juste et raisonnable.

14. APPELS INTERJETÉS AUPRÈS DE LA COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

On enregistre à nouveau cette année une augmentation du nombre de plaintes de détenus concernant le temps trop long que met la Division d'appel de la Commission nationale des libérations conditionnelles à rendre ses décisions. La Commission a fixé à quarante-cinq jours le délai de réexamen à l'issue duquel une décision doit être rendue. D'après les renseignements dont nous disposons, on laisserait encore s'écouler au moins trois mois avant que ce genre de décision ne soit rendue.

À cause de ces retards, d'importantes décisions visant le placement des détenus à l'intérieur du système et leur éventuelle mise en liberté sous condition ne sont pas prises dans les délais voulus. Il en résulte aussi que le Service n'atteint pas, vis-à-vis des détenus considérés individuellement, les objectifs stratégiques suivants énoncés dans le document sur la Mission du SCC :

Voir à ce que les besoins individuels des délinquants soient identifiés au moment de leur admission et qu'une attention spéciale soit apportée à ceux qui présentent des troubles mentaux;

Fournir aux délinquants des programmes qui les aident à répondre à leurs besoins individuels en vue d'accroître leur potentiel de réinsertion en tant que citoyens respectueux des lois;

Voir à ce que les cas présentés à la Commission nationale des libérations conditionnelles soient préparés en temps opportun et selon les critères énoncés dans les politiques décisionnelles de la Commission.

Dans leur rapport intitulé *Préparation de cas et communication des renseignements* présentée au début de 1990, les vérificateurs internes du Service ont déclaré avoir constaté des lacunes importantes dans le processus de préparation des cas, notamment un manque d'uniformité dans la façon de consigner les renonciations, le non-respect des délais convenus et la faiblesse des modalités prévues pour le traitement des détenus faisant l'objet d'un déclassement accéléré.

Le rapport de vérification comportait les recommandations suivantes :

- «a) Qu'un système national uniforme soit institué dans chaque Région et chaque service décentralisé pour assurer un suivi concernant chaque renonciation, et consigner comme il convient les raisons invoquées pour chacune.
- b) Qu'une méthode uniforme concernant les modalités du recours aux renonciations soit adoptée partout au pays, par toutes les Régions et services décentralisés, qui établit une distinction entre les renonciations et les reports.
- c) Conformément à la politique nationale, que toutes les Régions fassent en sorte que des procédures soient en place concernant les détenus qui font l'objet d'un déclassement accéléré.»

Après avoir reconnu qu'il existe effectivement des problèmes en cette matière, le Service a pris certaines mesures dans le but de remédier à la situation.

Dans son Manuel de gestion des cas publié en octobre 1990, le Service fixe des délais pour la plupart des étapes de la préparation des cas menant à la prise de décisions de placement ou de libération sous condition. Les résultats de l'analyse en cours sur le recours aux renonciations doivent en principe être connus en juin 1991. Le Service devrait aussi faire connaître avant septembre 1991 ses lignes directrices sur le recours aux renonciations et le contenu d'un programme de formation en cette matière.

En avril dernier, le Comité de direction du Service a commencé à discuter du cadre d'action et de la stratégie nationale en matière de santé mentale proposés en vue de la mise en

Le Commissaire s'est par ailleurs engagé de nouveau à voir à ce que tout soit mis en œuvre pour s'assurer que les besoins de chaque détenu handicapé sont dûment satisfaits et à ce que chaque Région se dote d'un plan garantissant la pleine satisfaction des besoins particuliers des détenus handicapés pendant toute la durée de leur peine.

11. PROCÉDURE DE RÉGLEMENT DES GRIEFS

Ce n'est pas d'hier que notre Bureau juge préoccupantes les modalités d'application de la procédure de règlement des griefs du Service correctionnel du Canada. J'ai déjà expliqué l'an dernier que pour être efficace et crédible, tout mécanisme de redressement à paliers doit comporter à la fois un processus préliminaire favorisant la participation et permettant d'examiner en profondeur et objectivement les griefs, et un dernier palier où les responsables n'hésitent pas à prendre rapidement les décisions finales qui s'imposent. J'ai dit aussi qu'à mon avis, les difficultés que crée actuellement la procédure sont attribuables non pas tant à sa structure et à ses modalités d'application qu'à un certain manque d'engagement et de détermination chez les personnes chargées d'en assurer le bon fonctionnement.

Le rapport de vérification interne du Service sur la procédure de règlement des griefs a été publié en juin 1990. Dès le mois d'août suivant, nous avons été informés d'un plan d'action visant la tenue de consultations en profondeur devant permettre de réviser la ligne de conduite en vigueur, d'établir un système efficace de surveillance et d'information et de déterminer quelles autres améliorations pourraient être apportées sur les plans de l'administration et de la gestion des programmes. Ce processus de consultation nous a fourni l'occasion de rencontrer des fonctionnaires de la Division des affaires des détenus et de nous prononcer sur les modifications proposées à la procédure de règlement des griefs. J'ai été informé que les résultats de l'examen auquel procède le Service seront soumis au Comité de direction à l'automne de 1991.

En ce qui concerne les problèmes relatifs à l'application de la procédure de règlement des griefs, les vérificateurs internes du Service ont formulé en juin 1990 la recommandation suivante :

L'administration nationale et les administrations régionales doivent déterminer quel genre d'information doit être fourni pour l'instruction d'un grief, et établir une marche à suivre propre à garantir la transmission de cette information aux paliers supérieurs.

Dans le même ordre d'idées, il serait bon que les administrations tant centrale que régionales présentent des rapports trimestriels faisant état des décisions rendues, afin qu'il soit possible d'assurer une certaine uniformité dans l'interprétation des lignes de conduite du Service en matière de règlement des griefs présentés par les détenus.

12. PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES DE SANTÉ MENTALE

Il a été abondamment question, dans mes deux derniers rapports annuels, des problèmes qui se posent dans ces deux secteurs entre lesquels existe un lien direct. Pour l'année à l'étude, notre Bureau a encore enregistré une augmentation du nombre de plaintes concernant des retards ou des lacunes dans la préparation des cas, parallèlement à des retards dans les évaluations psychiatriques et la participation aux programmes de santé mentale.

Des détenus continuent de nous adresser des plaintes concernant l'accès tant aux locaux qu'aux programmes bien que le Service ait convenu en 1989 qu'il devait se montrer particulièrement attentif aux besoins des détenus handicapés et ne rien ménager pour que ceux-ci aient accès à tous les programmes et services offerts à l'ensemble des détenus. J'ajouterais que le Commissaire m'a invité à l'informer des plaintes qui n'auraient pas été réglées de façon satisfaisante.

Dans mon rapport de l'an dernier, j'exprimais l'opinion que le temps des grandes déclarations de principe et de bonnes intentions est bien révolu, et que le Service se doit d'établir clairement quelles normes de service il entend appliquer, et quelles mesures il est disposé à prendre pour en garantir le respect.

10. LIGNE DE CONDUITE À L'ÉGARD DES DÉTENUÉS HANDICAPÉS

Le Commissaire m'a fait savoir qu'on étudie actuellement la possibilité de mettre au point un système d'indexation des taux de rémunération en fonction des prix en vigueur dans les cantines. La décision finale devrait m'être communiquée prochainement.

Dans mon dernier rapport, je soulignais qu'il existait bel et bien un problème à cet égard et je recommandais que des mesures soient prises pour assurer le rajustement général des taux de rémunération dans les délais les plus brefs. Ce rajustement se fait encore attendre.

Les taux de rémunération des détenus n'ont pas augmenté au même rythme que les prix que ceux-ci doivent payer pour s'approvisionner en articles personnels. Cette érosion de la situation financière des détenus se répercute non seulement sur leur pouvoir d'achat à l'intérieur de l'établissement, mais aussi sur le solde de leur compte d'épargne au moment de leur mise en liberté.

9. RÉMUNÉRATION DES DÉTENUÉS

J'ai été informé que le Service publiera en octobre 1991 un Manuel de sécurité dont une section portera sur les coups d'avertissement. Un exposé doit également m'être présenté sur le nouveau programme de formation du Service en manquement des armes à feu.

En 1987, après examen de certains incidents au cours desquels des membres du personnel et des détenus ont subi des blessures provoquées par des coups d'avertissement, on a fait remarquer que la politique du Service concernant l'usage des armes à feu ne comportait aucune définition des coups d'avertissement ni indication quant à la façon de procéder et quant aux circonstances susceptibles de les justifier. En octobre 1987, après avoir discuté de la question à quelques reprises avec le Commissaire de l'époque, j'ai recommandé que le Service examine de façon approfondie ses pratiques en la matière et en profite pour évaluer la formation offerte aux employés en manquement des armes à feu.

8. COUPS D'AVERTISSEMENT

1991. Je me propose, dès que j'aurai pris connaissance de ce rapport, de discuter avec les Régions des résultats de la révision de leurs Instructions régionales et des ordres permanents des établissements relevant d'elles.

6. ENTENTES (FÉDÉRALES-PROVINCIALES) D'ÉCHANGE DE SERVICES

Portée pour la première fois à l'attention du Service correctionnel du Canada en 1987, cette question a trait à la nécessité d'établir une ligne de conduite nationale en matière de transfèrements d'une autorité compétente à l'autre afin de s'assurer que toutes les parties agissent équitablement.

Ainsi que je l'ai mentionné l'an dernier, le Comité d'examen de la politique fédérale-provinciale, dans son rapport final présenté à la fin de 1989, arrive à la conclusion qu'étant donné l'augmentation marquée ces dernières années du nombre de transfèrements entre les compétences fédérale et provinciales ou territoriales, la nécessité s'impose d'élaborer une Directive du Commissaire et des instructions régionales plus détaillées.

Le Service a émis une instruction provisoire en octobre 1990, et j'ai été informé que la nouvelle Directive du Commissaire concernant la politique fédérale-provinciale en cette matière sera prête en septembre 1991. Je m'attends à ce que les "instructions régionales connexes" demandées soient émises à la même époque.

7. CADRE STRATÉGIQUE GLOBAL ET RÉGLEMENTS INTERNES

Quand le Service a franchi une première étape vers la décentralisation, j'ai recommandé en 1987 :

Qu'on effectue un examen national pour s'assurer que les politiques élaborées au niveau des régions et des établissements respectent l'obligation du Service d'agir avec équité et les principes nationaux énoncés dans les Directives du Commissaire.

Cette recommandation découlait de notre examen du nouveau système de directives institué en 1987, qui avait fait ressortir les points suivants :

a) l'absence des lignes directrices opérationnelles et des manuels que l'on avait réclamés et qui devaient compléter le nouveau système de directives;

b) l'absence de directives pour un certain nombre de domaines cruciaux couverts par le système de directives précédant, comme les droits accordés aux détenus, les enquêtes, les comités de détenus et les unités spéciales de détention, malgré le fait que ces domaines aient été inscrits à l'index du nouveau système;

c) l'incompatibilité des politiques émises au niveau des régions et des établissements, autant en ce qui concerne les sujets abordés que leur interprétation et l'application de la politique nationale énoncée dans les Directives du Commissaire.

À la suite de la publication de sa Mission en avril 1989, le Service correctionnel du Canada présentait en septembre 1990 son rapport final sur l'*Examen des politiques par rapport à la Mission du SCC* dans lequel les Régions étaient invitées à procéder à la révision de leurs instructions régionales et des ordres permanents des établissements relevant d'elles afin de s'assurer que ceux-ci sont conformes à la Mission.

J'ai d'abord été informé que cette révision serait terminée en mars 1991. On m'a ensuite fait savoir qu'un rapport sur l'état d'avancement de la révision me serait remis avant juillet

4. UNITÉS SPÉCIALES DE DÉTENTION

Le Service correctionnel du Canada possède deux unités spéciales de détention pour détenus dangereux, à Sainte-Anne-des-Plaines, au Québec, et à Prince-Albert, en Saskatchewan. Aux termes de la définition qu'en donne le Service, sont jugés dangereux les détenus dont le « comportement est tel qu'il cause des blessures graves ou mortelles ou met sérieusement en danger la sécurité d'autrui ».

J'ai longuement parlé l'an dernier de l'évolution de ces unités ainsi que des inquiétudes que nous inspirent tant le principe du placement de ces détenus dans des établissements distincts que l'administration des unités elles-mêmes.

En mars 1990, le Service rendait publique sa nouvelle politique sur les unités spéciales de détention, dont j'ai exposé les grandes lignes dans mon rapport de l'an dernier. J'y précisais que tout en continuant de douter de l'utilité de ces unités spéciales, il m'apparaissait évident que la nouvelle politique constituait un premier pas encourageant sur la voie du respect de l'engagement pris par le Commissaire de « fournir aux détenus violents des traitements et des programmes appropriés, ainsi qu'un environnement humain ». J'y rappelais par ailleurs qu'il y avait toute une distinction à faire entre l'élaboration d'une politique raisonnable et la mise en oeuvre d'un programme raisonnable.

Aux termes de la nouvelle politique, le Comité national de révision des cas d'USD est tenu de présenter au Commissaire à la fin de chaque année financière un rapport exposant ses observations et recommandations. J'espère que le Comité saura y évaluer objectivement non seulement la mesure dans laquelle les unités sont administrées en conformité de la politique établie, mais aussi leur degré d'efficacité par rapport aux objectifs convenus du programme.

C'est avec le plus grand intérêt que je prendrai connaissance du rapport du Comité et que je discuterai de ses conclusions et recommandations avec le Commissaire.

5. SERVICES PSYCHIATRIQUES/UNITÉS SPÉCIALES DE DÉTENTION

Des plaintes nous ont été adressées par des détenus ayant besoin d'être évalués et traités, dont le transfertement d'une unité spéciale de détention à l'un des centres psychiatriques régionaux du Service avait été approuvé par le Comité national de révision. Leur transfertement a été annulé par le centre psychiatrique régional concerné malgré la décision rendue par le Comité national de révision pourtant désigné dans la directive générale comme étant seul habilité à autoriser les transfèrements hors d'une unité spéciale de détention. Les plaignants sont demeurés en unité spéciale de détention.

La question a été discutée avec des cadres supérieurs du Service correctionnel du Canada, qui sont en train d'examiner les différentes solutions possibles pour faire en sorte que les détenus placés dans des unités spéciales de détention puissent bénéficier de programmes psychiatriques adaptés à leurs besoins, et que le traitement psychiatrique prévu n'ait pas pour effet de retarder ni d'empêcher leur transfertement hors de l'unité spéciale de détention. J'attends que me soient communiqués les résultats de l'examen de cette question auquel procède actuellement le Service.

3. DÉLÉGATION DE POUVOIRS

Quand cette question a été soulevée en avril 1989, il a été recommandé que les décisions ayant des répercussions directes sur les conditions d'incarcération des détenus ou sur l'accès de ces derniers aux privilèges et aux programmes soient prises par le directeur de l'établissement lui-même. Les décisions qui touchent par exemple la discipline, les visites, l'isolement et la réduction méritée de peine ne devraient pas être considérées comme des questions administratives de nature courante ou de peu d'importance. En permettant que le pouvoir de décision dans ces domaines soit délégué à un échelon bien inférieur à celui de chef d'établissement, le Service correctionnel du Canada contrevient selon moi à l'article 5 du Règlement sur le service des pénitenciers dont voici le texte :

Chefs d'institution

5) (1) Le chef d'institution est responsable de la direction de son personnel, de l'organisation, de la sûreté et de la sécurité de son institution, y compris la formation disciplinaire des détenus qui y sont incarcérés.

(2) Saut disposition contraire de la Loi, le chef d'institution peut déléguer aux agents qui sont ses subordonnés immédiats le pouvoir de régler les questions administratives de nature courante ou de peu d'importance; le chef d'institution doit cependant veiller personnellement :

- a) aux questions relatives à l'organisation et à l'orientation générales de l'institution;
- b) aux questions d'importance qui demandent de lui une attention particulière et des décisions;
- c) à la surveillance et à la gestion générales des fonctions qu'il a déléguées à ses subordonnés.

Tout en admettant que ses pratiques actuelles en matière de délégation de pouvoirs contreviennent aux dispositions du Règlement sur le service des pénitenciers, le Service fait valoir que celles-ci sont conformes à son Énoncé de Mission. Apparemment, le Service estimerait que la situation actuelle peut être jugée acceptable du fait que des mesures sont prises depuis un certain temps déjà pour modifier le Règlement.

Comme je l'ai mentionné l'an dernier, il s'agit non pas tant de modifier le Règlement en fonction de la politique et des pratiques du Service correctionnel, que de rendre cette politique et ces pratiques conformes au Règlement en vigueur.

Le suis d'accord pour dire que les dispositions actuelles du Règlement sur le service des pénitenciers concernant la délégation des pouvoirs sont raisonnables et justifiées compte tenu des importantes répercussions qu'ont de telles décisions administratives sur les conditions d'incarcération des détenus.

Mon dernier rapport annuel comportait une présentation passablement détaillée des problèmes soumis à l'examen du Bureau du Commissaire. Cette année, j'ai jugé préférable, pour ne pas me répéter inutilement, de limiter mon propos à un bref survol de chaque problème, en précisant l'état d'avancement de son examen.

Je signale que notre bureau et le Service correctionnel du Canada ne sont pas encore parvenus à s'entendre sur les trois points suivants dont j'ai abondamment parlé dans des rapports antérieurs.

1. PRÉSIDENTS DE L'EXTÉRIEUR

À l'heure actuelle, c'est à la Cour fédérale du Canada que doivent s'adresser les détenus pour faire casser les décisions de présidents de l'extérieur à l'égard d'accusations reliées aux infractions disciplinaires. J'avais fait remarquer l'an dernier qu'étant donné le temps qu'il faut consacrer à la préparation d'un cas avant de le présenter à la Cour fédérale et les répercussions éventuelles des décisions des présidents de l'extérieur, il était essentiel que soit institué un processus provisoire de redressement propre à garantir un examen indépendant dans un délai raisonnable.

Tout en procédant à l'évaluation du processus de recours à des présidents de l'extérieur et à la préparation d'un document d'orientation qui doit être présenté au Comité de direction d'ici à septembre 1991, le Service demeure opposé à l'idée d'instituer un processus provisoire de redressement préalable à la présentation du cas à la Cour fédérale. Je comprends parfaitement que l'évaluation à laquelle se livre présentement le Service vise essentiellement à assurer une certaine uniformité des décisions, mais je demeure convaincu qu'il est nécessaire de mettre en place un processus provisoire de redressement par souci élémentaire de justice.

2. PORT DE L'INSIGNE D'IDENTITÉ

Les membres du personnel du Service correctionnel du Canada dans les pénitenciers ne portent pas toujours l'insigne qui permettrait aux détenus et aux visiteurs de savoir leur nom. J'ai déjà signalé dans des rapports antérieurs que notre bureau a reçu en 1989 une lettre adressée au Commissaire aux services correctionnels dans laquelle ce problème était soulevé.

Je suis d'accord pour dire qu'il est aujourd'hui inadmissible que le public ne puisse savoir le nom des fonctionnaires à qui il a affaire, surtout quand il s'agit d'agents de la paix. À l'issue de son examen de la question, le Service a décidé que le personnel qui ne porte pas d'insigne d'identité devra le faire quand le nouvel uniforme sera adopté, soit entre juin et octobre 1992. Tout en étant conscient des incidences d'une telle décision sur les relations syndicales-patronales, j'estime qu'il n'est pas raisonnable de retarder d'encore dix-huit mois la mise en application d'une décision de principe prise pour régler un problème soulevé pour la première fois au début de 1989.

PERSONNEL

L'année écoulée aura été très mouvementée et parfois éprouvante. Je sais que tous les membres de mon personnel ont travaillé sans relâche et se sont dépensés sans compter, ce dont je leur suis des plus reconnaissants. Je remercie en particulier mon adjointe administrative et mon personnel de soutien auxquels la réorganisation du Bureau et l'augmentation de la charge de travail ont imposé des responsabilités accrues.

Des circonstances favorables m'ont permis de m'entourer au fil des ans de spécialistes d'expérience issus de différents milieux. À l'heure actuelle, nous pouvons compter sur les compétences et l'expérience de spécialistes des programmes de santé mentale, de membres de la profession juridique et de personnes qui connaissent les activités des ombudsmen provinciaux, de même que sur la collaboration toute récente, quoique un peu tardive, de représentants autochtones, acquise par l'entremise du ministère des Affaires indiennes. Mais ce qui compte d'abord et avant tout, en particulier pour un bureau comme celui de l'Enquêteur correctionnel qui est appelé à faire des enquêtes indépendantes, c'est le dévouement et le désintéressement de chacun des membres du personnel.

Sur le plan pratique, l'Enquêteur correctionnel a essentiellement pour fonction d'enquêter sur les plaintes individuelles des détenus et de recommander des solutions. Il lui incombe également de réviser les lignes de conduite et pratiques du Service au regard des questions qui font l'objet de plaintes afin qu'il soit possible de cerner les problèmes systémiques et de leur accorder toute l'attention voulue.

Toutes les plaintes adressées à notre Bureau font l'objet d'un examen préliminaire visant à bien situer le problème. Une fois cette première étape franchie, s'il est établi que la question sur laquelle porte la plainte ne fait pas partie de notre mandat, nous informons le plaignant de la façon de procéder pour obtenir satisfaction, et nous l'aidons au besoin dans ses démarches. Par contre, si l'objet de la plainte fait partie de nos attributions, nous remettons au plaignant un exposé des lignes de conduite et pratiques du Service dans le domaine pertinent. Des arrangements sont pris en prévision d'une entrevue au cours de laquelle le détenu est encouragé à avoir d'abord recours à la procédure interne de règlement des griefs administrée par le Service. Tout en encourageant le recours à cette procédure, nous n'en faisons pas une condition préalable à notre intervention. Si l'examen préliminaire a permis d'établir que le détenu n'aura pas ou ne peut raisonnablement avoir recours à cette procédure interne, ou que le Service s'occupe déjà de chercher une solution au problème à l'origine de la plainte, nous prenons les mesures qui s'imposent selon notre jugement pour nous assurer que l'objet de la plainte reçoit toute l'attention voulue.

Le Bureau n'est ni l'agent du Service correctionnel du Canada ni le défenseur de chaque détenu ou groupe d'intérêt qui formule une plainte. Il mène des enquêtes indépendantes et impartiales et procède à un examen attentif des décisions du Service et des motifs qui les justifient. À partir de ses conclusions, il peut soit approuver ces décisions, qu'il expliquera au plaignant le cas échéant, soit recommander des mesures correctrices advenant qu'une injustice soit prouvée. Pour établir si les décisions, pratiques et lignes de conduite du Service sont susceptibles de créer des injustices, nos enquêteurs se reportent à une liste de contrôle de l'impartialité de l'administration. Cette liste, établie et publiée au départ par l'ombudsman de la Colombie-Britannique, leur est très utile à cet égard.

Dans mon rapport de l'an dernier, je déplorais que le Service correctionnel mette un temps que je jugeais excessivement long à régler les problèmes portés à son attention. Je soulignais le fait qu'en sa qualité d'organisme fournissant des services directs, le Service est appelé à prendre des décisions et à adopter des lignes de conduite qui ont des répercussions immédiates et durables sur les détenus. Tout en reconnaissant que ces décisions ne pouvaient être précipitées étant donné leurs éventuelles incidences sur le plan des opérations, j'invitais le Service à prendre les mesures voulues pour que ses modalités d'examen et de prise de décisions, particulièrement aux différents échelons de l'administration centrale, permettent l'étude et le règlement des problèmes dans des délais raisonnables.

Apparemment, certaines personnes ont estimé que le ton de mon dernier rapport était trop négatif. C'est un point de vue, mais quand on sait qu'il m'incombe de signaler les problèmes des détenus, il m'est difficile de parler du Service correctionnel en termes élogieux. Il faut convenir en toute justice que le personnel et la direction du Service correctionnel prennent chaque jour des centaines de décisions qui ne sont pas contestées par les détenus. Si certaines des décisions qui ne font pas l'unanimité sont portées à l'attention du Service, c'est dans l'espoir que soient apportées des améliorations dont profiteront à la fois les détenus et le personnel correctionnel.

Les problèmes traités dans le rapport de l'année dernière remontaient pour la plupart aux années précédentes; si certains ont été réglés, d'autres sont toujours étudiés par le Service correctionnel.

TABEAU H (suite)
PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE FOURNIE — PAR CATÉGORIE

Permissions de sortir	a) refusées	13	24
	b) traitement	19	61
Transfèrerements			
a) refusées		31	35
b) non sollicitées		34	75
c) traitement		81	208
Recours à la force		4	13
Visites		41	98
Affectation (travail)		31	31
Autre		0	7
Total		778	1 808
<hr/>			
Plaintes ne relevant pas de la			
compétence du Bureau			
Décisions de la Commission nationale	des libérations conditionnelles	0	177
	Procédures judiciaires	0	5
	Questions de compétence	0	13
	provinciale	0	
Total		778	2 003

TABLEAU H
PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE FOURNIE — PAR CATÉGORIE

Assistance fournie ou renvoi	Avis donné ou cas réglé	Catégorie	
86	35	Isolément préventif	a) placement
51	17		b) conditions
253	79	Préparation des cas	
32	34	Effets de cellule	
9	11	Placement en cellule	
18	5	Réclamations	a) décisions
52	8		b) traitement
16	13	Régime alimentaire	
6	7	a) pour des raisons médicales	
3	3	b) pour des raisons religieuses	
43	19	a) règles	
7	0	b) décision d'un président de l'extérieur	
12	3	c) décision relative à une infraction mineure	
6	2	Discrimination	
10	5	Réduction méritée de peine	
13	11	Information versée au dossier	a) consultation
56	13		b) correction
13	9	Questions financières	a) accès aux fonds
77	20		b) rémunération
14	4	Nourriture	
20	7	Procédure de règlement des griefs	a) décisions
62	28		b) traitement
148	86	Services de santé	a) accès
94	10	Services de santé mentale	b) programmes
3	2	Placement pénitentiaire	
14	3	Visites familiales privées	
16	28	Programmes	
20	9	Demandes d'information	
35	14	Administration des peines	
34	16	Personnel	
13	21	Téléphone	

TABEAU F
ENTREVUES DE DÉTENU(S)

Nombre
d'entrevues

Mois	1990
Juin	136
Juillet	125
Août	82
Septembre	168
Octobre	194
Novembre	80
Décembre	60

1991	Total
Janvier	93
Février	177
Mars	71
Avril	92
Mai	176
	1 454

TABEAU G
ÉTAT DES PLAINTES

Nombre	Total
267	Cas en suspens
94	Cas hors mandat (aucune mesure prise)
895	Plaintes prématurées
347	Plaintes retirées
2 003	Assistance, avis ou renvoi
778	Cas réglés
92	Cas qu'il a été impossible de régler
4 476	

TABLEAU E
VISITES AUX ÉTABLISSEMENTS

Nombre de visites	Établissement
10	Archambault
5	Atlantique
3	Bath
3	Beaver Creek
14	Bowden
5	Collins Bay
11	Cowansville
7	Donnacoona
11	Dorchester
4	Drumheller
11	Drummond
5	Edmonton
1	Elbow Lake
4	Centre fédéral de formation
3	Ferndale
8	Frontenac
6	Joyceville
9	Kent
11	Kingston
12	La Macaza
8	Leclerc
7	Matsqui
7	Millhaven
6	Mission
5	Montée Saint-François
5	Mountain
6	Pittsburgh
3	Port-Cartier
6	Prison des femmes
4	Centre psychiatrique régional (Pacifique)
4	Centre psychiatrique régional (Prairies)
3	Centre de réception (Québec)
10	Rockwood
2	Saskatchewan
11	Saskatchewan (ferme du pénitencier)
5	Springhill
4	Sainte-Anne-des-Plaines
8	Stony Mountain
4	Warkworth
15	Westmorland
3	William Head
3	Total

270

TABLEAU D
PLAINTES ET NOMBRE DE DÉTENUIS — PAR RÉGION

Région	Plaintes	Nombre de détenus*
Pacifique	521	1 864
Prairies	868	2 992
Ontario	1 316	3 867
Québec	1 415	4 039
Maritimes	356	1 864
Total	4 476	14 626

* Les chiffres concernant le nombre de détenus pour la période se terminant le 31 mai 1991 ont été fournis par le Service correctionnel du Canada.

TABLEAU C (suite)
PLAINTES — PAR RÉGION

		1990												1991																																																																	
		August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total																	
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December						January						February						March						April						May						Total					
		June						July						August						September						October						November						December																																									

TABLEAU C
PLAINTES — PAR RÉGION

	1990												1991													
	June	July	August	September	October	November	December	January	February	March	April	May	Total	June	July	August	September	October	November	December	January	February	March	April	May	Total
Maritimes																										
Atlantique	13	6	3	13	15	16	10	15	9	11	8	7	126	13	6	3	13	15	16	10	15	9	11	8	7	126
Dorchester	10	8	1	6	6	21	11	4	19	12	7	12	117	10	8	1	6	6	21	11	4	19	12	7	12	117
Springhill	3	2	0	8	2	10	0	4	8	7	6	6	68	3	2	0	8	2	10	0	4	8	7	6	6	68
Westmorland	2	9	2	2	0	2	0	1	3	0	18	0	39	2	9	2	2	0	2	0	1	3	0	18	0	39
Etablissements provinciaux	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	6	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	6
Ontario																										
Bath	0	2	1	0	4	2	0	2	1	0	1	1	15	0	2	1	0	4	2	0	2	1	0	1	1	15
Beaver Creek	3	4	3	3	10	7	3	5	6	6	8	12	74	3	4	3	3	10	7	3	5	6	6	8	12	74
Collins Bay	0	6	3	3	10	11	0	2	13	9	44	5	10	0	6	3	3	10	11	0	2	13	9	44	5	10
Frontenac	2	1	4	8	4	0	0	3	2	1	2	2	29	2	1	4	8	4	0	0	3	2	1	2	2	29
Joyceville	24	13	16	16	7	6	8	14	16	6	16	6	144	24	13	16	16	7	6	8	14	16	6	16	6	144
Kingston	31	19	24	23	10	21	16	19	5	32	6	6	212	31	19	24	23	10	21	16	19	5	32	6	6	212
Millhaven	6	21	8	22	7	10	10	30	6	6	30	11	167	6	21	8	22	7	10	10	30	6	6	30	11	167
Pittsburgh	14	0	1	0	15	0	1	9	3	0	2	1	46	14	0	1	0	15	0	1	9	3	0	2	1	46
Prison des femmes	2	3	5	3	5	8	3	14	11	13	3	15	85	2	3	5	3	5	8	3	14	11	13	3	15	85
Warkworth	30	40	25	41	35	16	26	38	49	27	39	41	406	30	40	25	41	35	16	26	38	49	27	39	41	406
Etablissements provinciaux	1	0	2	0	3	1	3	3	6	2	3	1	25	1	0	2	0	3	1	3	3	6	2	3	1	25
Pacific																										
Elbow Lake	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	4	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	4
Ferndale	2	1	7	6	2	2	0	0	1	3	1	5	30	2	1	7	6	2	2	0	0	1	3	1	5	30
Kent	13	8	14	8	42	5	8	10	57	2	7	8	111	13	8	14	8	42	5	8	10	57	2	7	8	111
Matsqui	14	2	4	4	13	0	1	4	15	2	4	5	65	14	2	4	4	13	0	1	4	15	2	4	5	65
Mission	11	0	5	0	4	0	14	2	1	10	5	11	63	11	0	5	0	4	0	14	2	1	10	5	11	63
Mountain	18	3	3	2	6	1	19	4	7	0	3	3	83	18	3	3	2	6	1	19	4	7	0	3	3	83
Centre psychiatrique	4	3	2	2	3	1	2	0	0	0	1	7	26	4	3	2	2	3	1	2	0	0	1	7	7	26
William Head	23	1	1	1	1	3	2	3	13	1	0	0	56	23	1	1	1	1	3	2	3	13	1	0	0	56
Etablissements provinciaux	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	3	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	3
Prairies																										
Bowden	7	10	31	25	19	46	8	23	39	21	45	28	302	7	10	31	25	19	46	8	23	39	21	45	28	302
Drumheller	9	15	13	10	12	28	4	11	14	14	15	1	146	9	15	13	10	12	28	4	11	14	14	15	1	146
Edmonton	6	3	1	19	13	15	2	14	13	30	8	3	127	6	3	1	19	13	15	2	14	13	30	8	3	127
Centre Oskana	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	3	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	3
Rockwood	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Centre psychiatrique	17	1	1	0	0	0	0	0	3	0	1	0	23	17	1	1	0	0	0	0	0	3	0	1	0	23

TABLEAU B
PLAINTES — PAR MOIS

Report de l'année précédente

1990	
Juin	373
Juillet	340
Août	328
Septembre	395
Octobre	430
Novembre	336
Décembre	208
1991	
Janvier	397
Février	495
Mars	403
Avril	384
Mai	387
Total	4 523

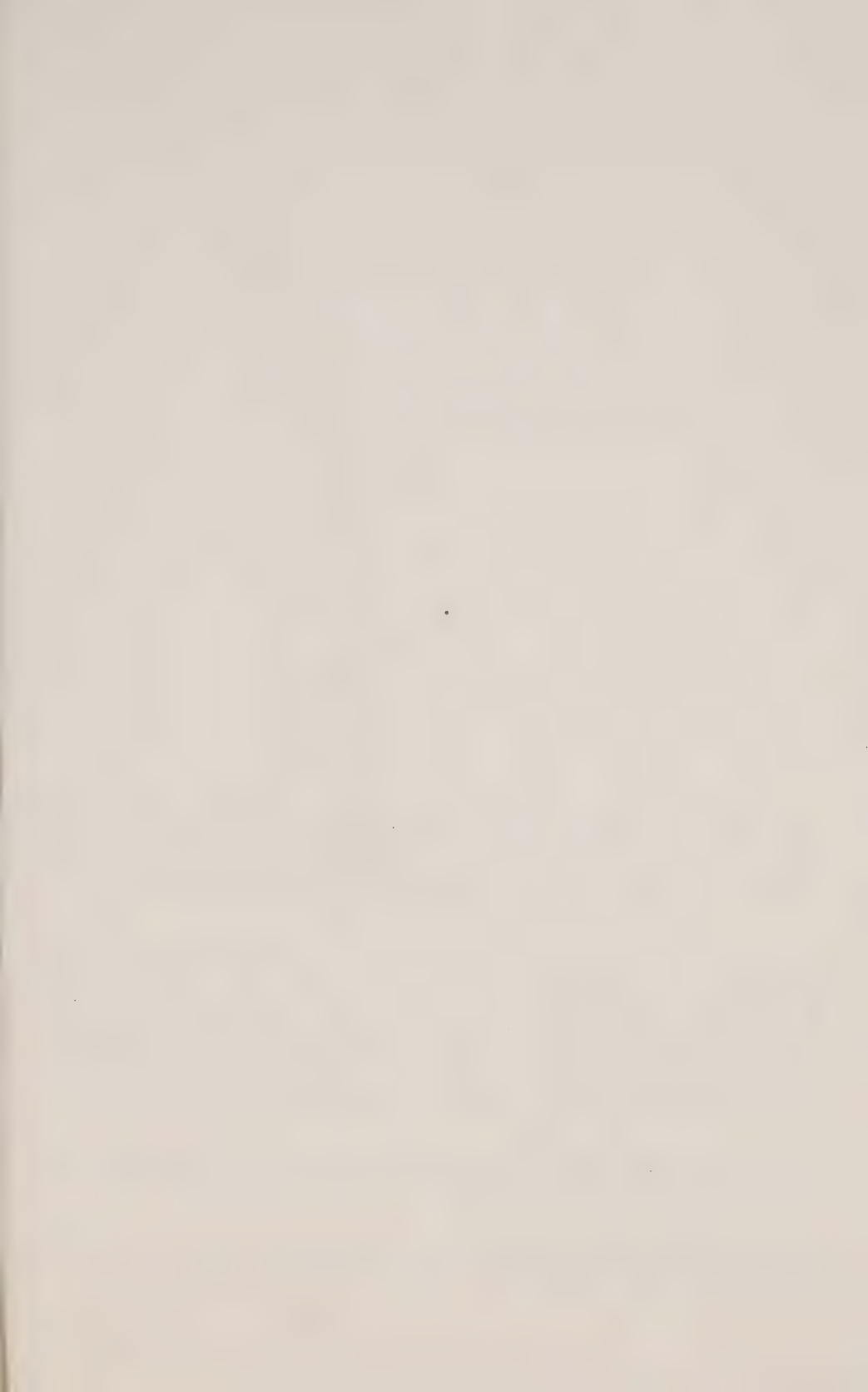
TABEAU A (suite)
PLAINTES REÇUES ET EN SUSPENS — PAR CATÉGORIE

Recours à la force	27
Visites	221
Affectation (travail)	139
Autre	19
<hr/>	
Plaintes ne relevant pas de la compétence du Bureau	
Décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles	305
Décisions judiciaires	5
Procédures judiciaires	8
Questions de compétence provinciale	43
	<hr/>
	4 476
Report de 1989-1990	47
	<hr/>
	4 523

TABLEAU A PLAINTES REÇUES ET EN SUSPENS — PAR CATÉGORIE

Catégorie	
Isolément préventif	178
a) placement	95
b) conditions	411
Préparation des cas	81
Effets de cellule	50
Placement en cellule	81
Réclamations	25
a) décisions	64
b) traitement	66
Régime alimentaire	26
a) pour des raisons médicales	11
b) pour des raisons religieuses	120
a) règles	49
b) décision d'un président de l'extérieur	15
c) décision relative à une infraction mineure	13
Discrimination	35
Réduction méritée de peine	39
Information versée au dossier	99
a) consultation	35
b) correction	35
Questions financières	134
a) accès aux fonds	24
b) rémunération	31
Nourriture	92
Procédure de règlement des griefs	484
a) décisions	92
b) traitement	484
Services de santé	124
Services de santé mentale	9
a) accès	17
b) programmes	82
Placement pénitentiaire	92
Visites familiales privées	22
Programmes	80
Demandes d'information	133
Administration des peines	106
Personnel	81
Téléphone	132
Permissions de sortir	98
a) refusées	186
b) traitement	370
Transfèrements	
a) refusés	
b) non sollicités	
c) traitement	

TABLEAUX



Au cours de l'année à l'étude, notre bureau a enregistré une augmentation marquée du nombre de plaintes, qui est passé à 4 476 en 1990-1991 comparativement à 2 997 en 1989-1990.

S'il est parfois difficile d'expliquer avec précision des écarts de cet ordre, dans ce cas-ci certains facteurs auront vraisemblablement joué un rôle déterminant.

Signaux premiers l'élargissement, depuis 1989, de notre mandat qui nous autorise maintenant à enquêter sur des plaintes concernant la préparation des cas par le Service correctionnel en prévision des audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles, deuxièmement, l'ajout à notre personnel, ces dix-huit derniers mois, de trois enquêteurs chargés de l'administration du nouveau champ de responsabilité issu de l'élargissement de notre mandat et, troisièmement, le surpeuplement chronique des pénitenciers fédéraux qui continue d'avoir des répercussions sur pratiquement tous les aspects de la vie des détenus.

Si l'augmentation a été particulièrement sensible dans les catégories de plaintes reliées au changement de mandat, notamment dans celles du traitement des demandes de permission de sortir et de la préparation des cas, le nombre de plaintes s'est aussi accru dans les catégories où les mêmes problèmes ont été signalés à maintes reprises dans nos rapports annuels antérieurs.

MANDAT

L'Enquêteur correctionnel est nommé commissaire aux termes de la Partie II de la *Loi sur les enquêtes*, et est chargé de procéder à des enquêtes de son propre chef ou à la demande du Solliciteur général du Canada, ou à la suite de plaintes formulées par des détenus, selon la définition qu'en donne la *Loi sur la libération conditionnelle*, ou en leur nom, concernant des problèmes reliés à leur incarcération dans un pénitencier ou à la façon dont ils sont supervisés après leur mise en liberté et qui relèvent de la compétence du Solliciteur général du Canada, à l'exclusion des problèmes reliés à l'exercice, par la Commission nationale des libérations conditionnelles, de tout pouvoir ou droit relevant de sa compétence exclusive aux termes de la *Loi sur la libération conditionnelle*.

Pour les besoins d'une enquête aux termes de la *Loi sur les enquêtes*, l'Enquêteur correctionnel peut :

- a) visiter tout bureau ou établissement public, avec droit d'accès dans tous les locaux;
- b) examiner tous papiers, documents, pièces justificatives, archives, et registres appartenant à ce bureau ou établissement;

- c) citer devant lui des témoins et les contraindre à déposer oralement ou par écrit, notamment par assignation à comparaître et sous la foi du serment.

L'Enquêteur correctionnel n'est pas habilité à ordonner des changements. Sa charge, tout comme celle dont s'acquitte normalement l'ombudsman aux termes de la loi, l'autorise à mener des enquêtes indépendantes sur des plaintes, à publier ses constatations et conclusions et à formuler des recommandations à l'intention des autorités gouvernementales compétentes en vue du règlement des problèmes signalés par les plaignants.

Prescription d'Antabuse aux détenus bénéficiant

d'une permission de sortir

Transfèrerements dans des centres psychiatriques

ou de traitement régionaux

Accès des détenus aux enregistrements des audiences

du tribunal disciplinaire

Comptes rendus des audiences concernant les

manquements mineurs à la discipline

Conclusion

Annexe A — Organigramme du Bureau de

l'Enquêteur correctionnel

Annexe B — Décret

Annexe C — Décret

Table des matières

Page	
1	Mandat
3	Introduction
5	Tableaux
17	Rapport annuel 1989-1990
19	Activités
21	Personnel
23	Questions d'actualité
23	Présidents de l'extérieur
23	Port de l'insigne d'identité
24	Délégation de pouvoirs
25	Questions à l'étude
25	Unités spéciales de détention
25	Services psychiatriques/unités spéciales de détention
26	Ententes (fédérales-provinciales) d'échange de services
26	Cadre stratégique global et règlements internes
26	Coups d'avertissement
27	Rémunération des détenus
27	Ligne de conduite à l'égard des détenus handicapés
27	Procédure de règlement des griefs
28	Préparation des cas et accès aux programmes
28	de santé mentale
30	Droits et privilèges des détenus
30	Appels interjetés auprès de la Commission
30	nationale des libérations conditionnelles
31	Double occupation des cellules
31	Vérifications internes du Service correctionnel
32	Transfèrements
33	Visites
35	Isolément préventif
36	Gestion des effets personnels des détenus
36	Indemnisation des détenus victimes d'un accident
38	Communications téléphoniques des détenus
38	avec le personnel du Service correctionnel
38	Programme des permissions de sortir
40	Problèmes réglés
40	Critères régissant les permissions de sortir avec
40	surveillance pour des raisons humanitaires
40	Application de la politique de rémunération des
40	détenus aux détenus en isolement préventif



L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. 2324, Station D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

P.O. Box 2324, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

The Correctional Investigator
Canada

Le 31 décembre 1991

L'honorable D. Lewis
Solliciteur général du Canada
340, avenue Laurier ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

Monsieur le Solliciteur général,

À titre d'Enquêteur correctionnel chargé d'étudier les plaintes et les problèmes des détenus des pénitenciers canadiens, j'ai l'honneur de vous soumettre le dix-huitième rapport sur les activités de mon Bureau pour la période allant du 1^{er} juin 1990 au 31 mai 1991.

Vous en trouverez une copie en pièce jointe. Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments distingués.

L'Enquêteur correctionnel,
R.L. Stewart



© Ministère des Approvisionnement et Services Canada 1992

N° de cat. JA 1-1991

ISBN 0-662-58833-9

Rapport annuel
de
l'Enquêteur
correctionnel

1990 - 1991

Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel



CAI
SG 20
- A56



Annual Report of the Correctional Investigator

1991 - 1992



The Correctional Investigator
Canada

Annual Report
of the
Correctional
Investigator

1991 - 1992



© Minister of Supply and Services Canada 1993

Cat. No. JA1-1992

ISBN 0-662-59606-4



The Correctional Investigator
Canada

P.O. 2324, Station D
Ottawa, (Ontario)
K1P 5W5

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. Box 2324, Station D
Ottawa Ontario
K1P 5W5

23 November 1992

The Honourable Doug Lewis
Solicitor General of Canada
House of Commons
307 Confederation Building
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Minister:

As Correctional Investigator appointed to investigate and report upon problems of inmates in Canadian penitentiaries, I have the honour of submitting to you the nineteenth Annual Report on the activities of this office covering the period 1 June, 1991 to 31 May, 1992.

Yours respectfully,

R.L. Stewart
Correctional Investigator

Table of Contents

	Page
Appointment and Terms of Reference	1
Organization and Operation	3
Statistics	5
Issues Outstanding From 1990-91 Annual Report	
Special Handling Units	17
Inmate Pay	17
Grievance Process	18
Case Preparation and Access to Mental Health Programming	18
Offender Rights and Privileges	18
Double Bunking	19
Transfers	19
Management of Offender Personal Effects	19
Temporary Absence Programming	20
Application of Offender Pay Policy for Segregated Offenders	20
Criteria for Humanitarian Temporary Absences	21
Complaint Issues	
Policy on Disciplinary Dissociation	23
Gender Change Policy	23
Review of Medical Grievances	25
Hostage Taking – Saskatchewan Penitentiary	26
Correctional Service Policy on Complaint Litigation	28
Offender Pay – Prison for Women	28
Mental Incompetence	29
Conclusion	30
Appendix A	31

APPOINTMENT AND TERMS OF REFERENCE

The Office of the Correctional Investigator was established in June, 1973 and it has been my honour to serve in the position since November, 1977. The Order in Council, and amendments thereto, is fully reproduced and appears as Appendix A.

The Correctional Investigator is appointed as a Commissioner pursuant to Part II of the *Inquiries Act* to conduct investigations on his own initiative, or on request from the Solicitor General of Canada, or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the *Parole Act*, concerning problems that relate to confinement in a penitentiary or supervision upon release from a penitentiary that comes within the responsibility of the Solicitor General of Canada, excluding problems that relate to the exercise by the National Parole Board of any power or duty that falls within its exclusive jurisdiction under the *Parole Act*.

For the purpose of conducting an investigation under the provisions of the *Inquiries Act*, the Correctional Investigator:

- a) may enter into and remain within any public office or institution, and shall have access to every part thereof;
- b) may examine all papers, documents, vouchers, records and books of any kind belonging to the public office or institution; and,
- c) may summon before him any person and require that person to give evidence, orally or in writing, including the authority to subpoena evidence and to take evidence under oath.

The Correctional Investigator does not have the authority to order change. The power of the office, as with traditional legislative Ombudsman operations, lies with its ability to investigate complaints independently, to publish its findings and conclusions relative to complaints, and to make recommendations to the appropriate government authorities to address the area of complaint.

ORGANIZATION AND OPERATION

The Office of the Correctional Investigator is located in Ottawa where a staff of fifteen people carry out the mandate of investigating and attempting to resolve complaints from federal inmates. It is a difficult job and I wish to express my thanks to this dedicated group for their efforts during the year.

While a number of complaints are referred to us by Members of Parliament, lawyers, family members and organizations dealing with prisoner's rights, the bulk come directly from the offenders. During the reporting year we received 5,090 complaints, conducted some 2,068 interviews, and made 267 visits to federal institutions.

A serious effort is made to maintain contact with Inmate Committees and we are grateful for their keeping us informed. As well, it is important in our work to bear in mind that an individual remains a human being after his conviction for a crime and the nature of that crime has no bearing on how the complaint is handled.

STATISTICS

TABLE A

COMPLAINTS RECEIVED — BY CATEGORY

Administrative Segregation	
a) Placement	298
b) Conditions	98
Case Preparation	555
Cell Effects	90
Cell Placement	76
Claims	
a) Decisions	23
b) Processing	76
Correspondence	72
Outside Court	
a) Decisions	16
b) Procedures	7
Diets	
a) Medical	22
b) Religious	8
Discipline	
a) ICP Decisions	47
b) Minor Court Decision	20
c) Procedures	129
Discrimination	6
Earned Remission	41
File Information	
a) Access	28
b) Correction	98
Financial Matter	
a) Access to Funds	40
b) Pay	229
Food Services	22
Grievance Processing	155
Health Care	505
Mental Health	
a) Access	151
b) Programs	11
Other	26
Parole	130
Penitentiary Placement	82
Private Family Visits	97
Programs	114
Provincial Matters	24
Request for Information	89
Sentence Administration	90
Staff	114
Telephone	59
Temporary Absence	
a) Denial	105
b) Processing	178

TABLE A (cont'd)
COMPLAINTS RECEIVED — BY CATEGORY

Transfer	
a) Denial	119
b) Involuntary	219
c) Process	411
Use of Force	42
Visits	209
Work Placement	<u>159</u>
Total	5090

TABLE B
INMATE COMPLAINTS — BY MONTH

<u>1991</u>	<u>Complaints</u>
June	293
July	398
August	498
September	365
October	493
November	337
December	307
<u>1992</u>	
January	591
February	428
March	428
April	473
May	<u>479</u>
Total	5090

TABLE C
COMPLAINTS — BY REGION

	1991									1992			
	June	July	August	September	October	November	December	January	February	March	April	May	Total
<u>Atlantic Region</u>													
Atlantic	6	18	37	14	25	22	8	12	62	24	17	5	250
Dorchester	3	12	24	5	7	8	0	11	0	7	31	8	116
Springhill	10	7	15	8	4	3	10	24	8	10	10	10	119
Westmorland	4	2	8	3	1	6	3	4	1	1	8	1	42
Provincial	0	0	0	0	3	0	2	1	0	1	4	0	11
<u>Ontario Region</u>													
Bath	2	3	13	6	13	9	2	5	7	0	2	4	66
Beaver Creek	5	8	2	4	2	2	1	1	3	2	2	3	35
Collins Bay	7	12	10	10	8	8	10	5	17	12	18	12	129
Frontenac	1	4	0	1	2	2	0	0	1	0	0	4	15
Joyceville	10	20	15	5	23	4	5	13	10	4	11	17	137
Kingston Pen.	7	23	21	9	39	6	2	5	5	12	25	29	183
Millhaven	8	10	28	12	21	20	62	14	15	20	20	27	257
Pittsburgh	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	5	9
Prison for Women	3	5	2	13	5	3	2	4	2	6	15	4	64
Warkworth	26	28	29	25	48	22	9	28	12	21	18	10	276
Provincial	0	2	1	1	5	3	0	0	4	4	0	3	23
<u>Pacific Region</u>													
Elbow Lake	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	2
Ferndale	1	7	2	1	0	2	3	4	4	0	3	2	29
Kent	7	3	10	7	12	14	16	26	10	9	11	12	137
Matsqui	3	3	4	6	11	5	6	3	2	0	2	1	46
Mission	7	6	14	5	27	9	1	5	7	5	5	0	91
Mountain	4	7	10	7	7	1	3	26	8	7	10	5	95
RPC Pacific	1	3	3	1	2	0	1	9	1	2	3	2	28
William Head	1	2	8	6	2	3	4	10	3	0	0	2	41
Provincial	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	7
<u>Prairie Region</u>													
Bowden	22	12	18	28	17	13	10	66	15	23	20	52	296
Drumheller	9	3	11	11	8	5	9	15	11	9	5	13	109
Edmonton	4	3	16	6	4	7	7	55	9	6	2	12	131
Oskana Centre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RPC Prairie	0	2	2	0	8	0	0	1	0	0	1	1	15
Rockwood	0	12	14	1	0	7	1	1	0	7	2	0	45
Saskatchewan Farm	1	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	5
Saskatchewan Penitentiary	5	16	42	10	14	6	8	8	5	48	1	8	171
Stony Mountain	11	4	9	3	2	19	3	10	0	19	9	5	89
Provincial	2	3	2	2	1	1	1	1	3	1	3	0	20

TABLE C (cont'd)
COMPLAINTS — BY REGION

	1991									1992			
	June	July	August	September	October	November	December	January	February	March	April	May	Total
<u>Quebec Region</u>													
Archambault	6	8	4	3	15	7	12	19	22	25	21	66	208
Cowansville	18	24	28	24	18	26	23	43	37	34	20	35	330
Donnacona	9	3	2	9	12	8	9	25	12	11	15	15	130
Drummond	21	19	24	23	31	16	25	27	31	14	13	30	274
Fed. Training Centre	3	18	3	3	14	8	1	8	6	12	25	12	113
La Macaza	22	48	29	33	54	24	28	21	28	24	8	8	327
Leclerc	7	7	2	11	5	5	2	2	8	13	19	16	97
Montee St. Francois	1	4	5	4	3	6	3	10	0	2	13	8	59
Ogilvy Centre	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	3
Port Cartier	26	9	4	28	6	7	5	45	13	7	45	7	202
Reception Centre	3	2	0	1	1	2	0	7	21	11	22	2	72
Ste. Anne	5	14	21	12	12	17	10	12	22	18	12	20	175
Provincial	1	1	2	2	0	1	0	3	0	0	1	0	11
TOTAL	293	398	498	365	493	337	307	591	428	428	473	479	5090

TABLE D

COMPLAINTS AND INMATE POPULATION – BY REGION

Region	Complaints	Inmate Population
Pacific	476	1803
Prairie	881	2565
Ontario	1194	4181
Quebec	2001	4385
Maritimes	<u>538</u>	<u>1253</u>
	5090	14187*

* Figures obtained from "Weekly Inmate Counts of Total Population Report" of 2-6-92 produced by the Correctional Service of Canada

TABLE E
INSTITUTIONAL VISITS

<u>Institution</u>	<u>Number of Visits</u>
Archambault	6
Atlantic	8
Bath	3
Beaver Creek	2
Bowden	16
Collins Bay	13
Cowansville	8
Donnacona	3
Dorchester	8
Drumheller	9
Drummond	8
Edmonton	5
Elbow Lake	2
Federal Training Centre	7
Ferndale	5
Frontenac	4
Joyceville	5
Kent	6
Kingston Penitentiary	15
La Macaza	7
Leclerc	8
Matsqui	5
Millhaven	18
Mission	6
Montee St. Francois	3
Mountain	5
Pittsburgh	4
Port Cartier	8
Prison for Women	7
Regional Psychiatric, Pacific	5
Regional Psychiatric, Prairie	3
Reception Centre, Quebec	7
Rockwood	1
Saskatchewan Penitentiary	5
Saskatchewan Farm Annex	3
Springhill	3
Ste. Anne des Plaines(minimum)	5
Ste. Anne des Plaines (SHU)	5
Stony Mountain	2
Warkworth	17
Westmorland	4
William Head	3
Total	267

TABLE F
INMATE INTERVIEWS

<u>Month</u>	<u>Number of Interviews</u>
<u>1991</u>	
June	92
July	128
August	278
September	117
October	269
November	117
December	110
<u>1992</u>	
January	294
February	155
March	132
April	150
May	<u>226</u>
Total	2068

TABLE G
DISPOSITION OF COMPLAINTS

<u>Action</u>	<u>Number</u>
Assistance, Advice or Referral Given	1850
Declined	
a) Not Justified	594
b) Not Within Mandate	177
c) Premature	1195
Pending	232
Resolved	600
Unable to Resolve	131
Withdrawn	<u>311</u>
Total	5090

TABLE H
COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH — BY CATEGORY

<u>Category</u>	<u>Resolved</u>	<u>Assistance, Advice or Referral Given</u>
Administrative Segregation		
a) Placement	34	108
b) Conditions	31	60
Case Preparation	94	223
Cell Effects	20	25
Cell Placement	6	30
Claims		
a) Decisions	4	5
b) Processing	6	29
Correspondence	10	28
Outside Court		
a) Decisions	0	0
b) Procedures	0	4
Diets		
a) Medical	2	8
b) Religious	1	2
Discipline		
a) ICP Decisions	0	5
b) Minor Court Decisions	2	5
c) Procedures	6	35
Discrimination	1	2
Earned Remission	3	15
File Information		
a) Access	4	13
b) Correction	10	57
Financial Matter		
a) Access to Funds	10	11
b) Pay	29	35
Food Services	2	7
Grievance Processing	19	90
Health Care	45	179
Mental Health		
a) Access	5	15
b) Programs	1	6
Other	1	6
Parole	0	75
Penitentiary Placement	8	26
Private Family Visits	10	27
Programs	6	35
Provincial Matters	0	2
Request for Information	0	75
Sentence Administration	8	34

TABLE H (cont'd)
COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH — BY CATEGORY

<u>Category</u>	<u>Resolved</u>	<u>Assistance, Advice or Referral Given</u>
Staff	7	53
Telephone	15	18
Temporary Absence		
a) Denial	6	38
b) Processing	32	58
Transfer		
a) Denial	11	20
b) Involuntary	16	57
c) Process	82	216
Use of Force	5	7
Visits	24	64
Work Placement	24	42
Total	600	1850

ISSUES OUTSTANDING FROM 1990-91 ANNUAL REPORT

While several issues from my last Annual Report have been finalized or are near finalization from a policy perspective, there are some which were not resolved during the reporting year and require further comment by this office.

1. Special Handling Units

The operation of the Service's Special Handling Units (SHU) for "dangerous inmates" has been a longstanding area of concern of this office.

The Service revised its policy on SHU in March of 1990, the highlights of which were detailed in my 1989-90 Report. I commented at that time that the revised policy was a positive first step towards meeting the Service's commitment of providing suitable treatment and programming within a humane environment for violent offenders.

The policy requires that the National SHU Review Committee prepare a report annually for the Commissioner detailing its observations and recommendations on the operation of the Units. I commented last year that it was my hope that the Committee's report would not only objectively evaluate the compliance of the Unit's operation against the stated policy, but as well, objectively evaluate the effectiveness of the operations in meeting the stated objectives of the program.

The Special Handling Unit Annual Report 1990-91, received January, 1992, was considered inadequate by all concerned. The Service, in an attempt to ensure that future analysis in this area is more meaningful, has undertaken to standardize both the reporting structure and statistical information gathered with respect to SHU operations. I have been advised that it is the Service's hope that "the next report will be more detailed and of a higher quality".

I share that hope and look forward to reviewing the next report, inclusive of the Commissioner's comments on SHU operations.

2. Inmate Pay

The question of inmate pay was initially raised in my 1988-89 Annual Report recommending that an across the board pay increase be implemented to offset the erosion of the offender's financial situation. I noted that the erosion affected not only the ability to purchase internally, but as well reduced the funds available on release.

I was advised by the Commissioner of Corrections that the Service was reviewing the possibility of an indexing system to assist in alleviating the problem. However the situation has grown progressively worse and there is a need for some immediate, meaningful adjustment. Offender complaints concerning this issue have gone from 134 in 1990-91 to 229 in 1991-92.

3. Grievance Process

The grievance process has been under formal review within the Correctional Service of Canada since April of 1989. As a bit of background this office was initially advised by the Commissioner that a revised Commissioner's Directive, 081, was to be sent for consultation to the Service's Executive Committee in November of 1991. We were subsequently advised that a package was to be forwarded to that Executive Committee for final approval by March 31, 1992.

At our reporting year-end meeting with the Commissioner, we were advised that the new Commissioner's Directive mentioned above would be promulgated by the end of June, 1992 in conjunction with the production of manuals for staff, a brochure for inmates and a video.

I should also repeat that the Service's own Internal Audit back in June of 1990 recommended that:

National Headquarters and the Regional Headquarters must define the types of information required to process grievances and establish formal procedures that would ensure that this information is forwarded to the subsequent levels of grievances.

The review of this process has obviously been excessively long but we await the implementation of the revised grievance process, inclusive of an automated reporting system which will permit identification and analysis of deficiencies within the process itself, as well as provide management with information that will detect inconsistencies regarding the interpretation of policies.

It is my intention to monitor the new system which hopefully will reduce the complaint load on this issue. Grievance complaints increased this year to 155 from 92 in 1990-91.

4. Case Preparation and Access to Mental Health Programming

This issue was initially raised with the Correctional Service in February of 1989 and the number of complaints received by this office since then concerning delayed and incomplete case assessments and programming continues to increase. In 1989-90 we recorded 274 complaints, in 1990-91 411 complaints and this year 555 complaints.

Although the Correctional Service has acknowledged that there are problems in these areas and has undertaken a number of initiatives to address them, the problems still exist and the Service has fallen far short of its commitments. This issue would appear to be stalled and needs immediate attention.

5. Offender Rights and Privileges

We raised this issue in July of 1989 and have noted in two previous reports that it is imperative that the relationship between rights, programs, activities and privileges be clarified and published by the Correctional Service for the benefit of both staff and offenders. The Commissioner indicated that the Service considers this issue a high priority and had initially advised that the handbook was scheduled to be published by the end of 1991. We

were later advised that publication would await the finalization of Bill C-36 so we look forward to distribution in the near future.

6. Double Bunking

I have commented extensively in past Reports on the general impact of overcrowding on Correctional Service operations and the specific difficulties caused by double bunking.

Double bunking over the course of this reporting year I am advised has gone from 1200 to 1700. Of that number, in excess of 600 inmates are housed in non-general population cells which limits their movement within the institution and their access to programming and employment, resulting in extensive periods of time in their cells.

I concluded last year's Report by recommending that the Service monitor, on an ongoing basis at the Regional and National level, both the number of offenders in non-general population cells and the length of time these offenders were double bunked. The Correctional Service of Canada rejected this recommendation and although the Commissioner has assured this office that offenders will be moved to single cells on a priority basis and monitored through operational review and internal audit process, there has been no evidence that the situation has improved.

I therefore again restate my concern with respect to the continuation of this situation and again recommend that effective, timely and practical methods of monitoring this situation be implemented.

7. Transfers

As was noted in last year's Annual Report, transfer decisions are the most important decisions taken by the Correctional Service during the course of an offender's period of incarceration and our statistics certainly support that fact in that transfer decisions and the processes leading to those decisions represent the single largest category of complaint received by this office.

As was also noted, the Correctional Service policy on transfers, as written, is both fair and reasonable, so the problems associated with transfer decisions are not with the policy but with the application of that policy in making individual decisions. And, contrary to the Correctional Service position that there is no problem, I suggest differently. In 1989-90 we had 497 complaints; in 1990-91 we had 654; and this year we had 739. The inmates obviously feel that there is a problem and to remedy the situation I agree with the Service's internal audit recommendation that a quality control mechanism and information system be put in place to ensure compliance with policy.

8. Management of Offender Personal Effects

In response to reviewing the Service's draft policy and guidelines on its review of its policy on offender personal effects, I noted in last year's Annual Report that I was hopeful that this initiative would address such issues as the areas of responsibility for lost or damaged

personal effects in a double-bunked situation; the replacement-value cost in the settling of offender claims; and, the inconsistencies in allowable personal effects which have resulted in offenders purchasing effects at one institution only to be advised at another institution that they are not allowed.

I concluded by indicating that although there had been some delay concerning this issue, I was advised that a revised policy, inclusive of national guidelines, was expected to be approved by October of 1991. I noted that I looked forward to the Service finalizing its policy in this area and hoped that implementation at the operational level assists in addressing some of the long-standing areas of concern associated with offender personal effects.

As of this reporting date, there has yet to be a policy issued on this matter.

9. Temporary Absence Programming

The problems associated with this program were brought to the attention of the Correctional Service of Canada in June of 1989 and the details were reported in last year's Annual Report. Basically the Correctional Service, at that time, committed to undertake a complete analysis on an institution-by-institution basis on the decline in temporary absences. However, in May 1991 on the basis of statistics for 1990 showing an increase in temporary absences over the previous year, and without the benefit of the complete analysis promised, the Correctional Service decided that there was no longer a problem and considered the issue closed. In March of 1992 the Pepino Commission on the Review of the Temporary Absence Program for Penitentiary Inmates recommended:

That the CSC undertake a complete analysis on an institution-by-institution basis to ascertain the rates of grants of ETAs and UTAs over the last five years, to ascertain any statistical decline, and the reasons therefore. In addition, CSC should develop a comprehensive data base to track variances in the rate of granting TAs and an appropriate framework for analysis on an institution by institution basis of information such as the population profile, when a TA occurs in the offender's sentence and whether a TA is completed successfully.

Shortly thereafter, in April of 1992, we were advised that the Correctional Service did not intend to spend further time examining past statistics on temporary absences, and that there were no plans to incorporate temporary absence data into the Service's Correctional Results Reports. A clear rejection of the Pepino recommendation.

Meanwhile complaints related to temporary absences have gone from 156 in 1989-90, to 213 in 1990-91, to 283 in 1991-92.

10. Application of Offender Pay Policy for Segregated Offenders

In May of 1991 the Service adjusted its pay policy in an attempt to ensure that offenders who were not able to work through no fault of their own were provided reasonable compensation. The policy emphasized the Warden's authority to adjust the pay levels of those offenders unable to work due to long-term illness or incapacity as a result of an accident and those offenders unable to work because no work was available. A review every two weeks by the Institutional Work Board of all offenders on level one pay was proposed,

within the Service's Memorandum of Clarification on this policy, as the best method to ensure equitable compensation.

I stated in last year's Annual Report that I was encouraged by these changes and expected that a reasonable exercising of discretion at the institutional level would go a long way to alleviating some of the inequities inherent in the previous application of the Service's pay policy.

Our review of complaints related to this area over the course of this reporting year has indicated that not only is the policy not being applied universally, but in some instances the institutions were not even aware of the policy change.

11. Criteria for Humanitarian Escorted Temporary Absences

This issue was initially raised with the Commissioner's office in April of 1988 as a result of a number of complaints from offenders who had been denied escorted temporary absences to attend the funeral of a family member.

Our investigations clearly indicated that cost was a significant criterion, and in some cases the only criteria, considered in reaching the decision to deny such temporary absences and that the Service had on occasion requested money from offenders and their families to offset these costs.

I concluded that such practices were without reasonable justification as it not only established a situation within which a conflict of interest was certain to develop, it further created an inequity of access for offenders to this form of temporary absence programming based on geography and finances.

The Service in January of 1990 revised its policy removing cost as a factor in such decisions and stated that:

escorted temporary absences for humanitarian reasons *shall be granted*...unless significant security or case management information exists that is unfavourable to such an absence.

While acknowledging this positive policy initiative I cautioned, given the time sensitivity of such decisions, that there was a need for the Service to ensure that the policy was both understood and implemented at the institutional level. There is really no appropriate corrective action available when an error in this area is made – death and funerals are not re-scheduable yet we continue to receive complaints from offenders whose absences have been denied for reasons inconsistent with the policy.

Before closing off this section of the Report dealing with last year's issues, I must thank Mr. Ingstrup, the Commissioner of Corrections, for resolving the issue of offender telephone access to Correctional Service senior officials. Our recommendation was that the Correctional Service should allow offenders telephone access to officials in Parole Offices, Regional Headquarters and National Headquarters but I sensed some reluctance on the part of several members of the Executive Committee to go along with that proposal. However, after hearing the arguments pro and con, the Commissioner decided to accept the recommendation and directed that all regions set up a system to incorporate this policy.

COMPLAINT ISSUES

1. Policy on Disciplinary Dissociation

In late 1989 I raised the issue of the disparity across the Correctional Service concerning the conditions of dissociation in terms of the rights and privileges afforded dissociated inmates and in response I was advised that a Study Group was reviewing the Commissioner's Directives in relation to the Mission Statement of the Correctional Service and assured that the purpose of dissociation and the questions of the rights and privileges would be addressed by this review.

In October 1990 I was advised that the review had been completed and we were provided with a copy of the Final Report – Review of Policies Against the CSC Mission. This document offered an analysis and recommendation with respect to Commissioner's Directive 597 – Disciplinary Dissociation. The recommendation suggested that the policy should be amended to clarify what is meant by rights as opposed to privileges for inmates in disciplinary dissociation and that it should define whether the intent of disciplinary dissociation is to impose a more punitive regime than that of administrative segregation.

Between October 1990 and February 1992, despite numerous exchanges of correspondence, there is no evidence of any action being taken on either our initial observation of late 1989 or the above recommendation from their own internal review of 1990.

In February 1992 we were provided with a detailing of proposed amendments which were unfortunately inconsistent with their own recommendation and failed to address the concerns raised by this office in 1989. In April we recommended that the conditions of confinement for disciplinary dissociation be the same as those for administrative dissociation which had been established in November 1991 and reads as follows:

Conditions of Confinement

Inmates in administrative dissociation shall be accorded the same rights, privileges and conditions of confinement as those inmates in the general population except for those that:

- a. can only be enjoyed in association with other inmates; or,
- b. cannot reasonably be given owing to limitations specific to the administrative dissociation area, or security requirements.

The response in May appears to have accepted that position while indicating that a consultative draft would be ready by May 22, 1992. We continue to await finalization.

2. Gender Change Policy

In April 1991 we received a complaint from a transsexual inmate who had exhausted the grievance procedure in an effort to have a hormone treatment. The reply at the third level was a denial indicating that the request for such treatment was contrary to Commissioner's

Directive 800 which states *inter alia* that hormones will only be provided nine months prior to release. Unfortunately the complainant was serving a life sentence.

I am advised that transsexuality is a term applied to a defect in psychological and sexual development which leads to a cross-gender identity with the opposite sex, generally leading to cross dressing without sexual excitement and with a continual and consuming desire to belong to the opposite sex. This affliction is not to be confused with transvestism or passive male homosexuality.

An assessment was done on the complainant and because of the policy the doctor noted that it would be several years before hormone therapy may be provided. He went on to say that the Correctional Service of Canada must decide whether it is part of its Mission to go through the extensive and risky procedures to make the person more content or stick to its policy and advise him to wait until release.

With this information I wrote to the Commissioner of Corrections asking him to review the matter and to provide my office with the Service's decision with reasons.

The Commissioner of Corrections responded by indicating that attempting to meet the needs of the incarcerated transsexual is truly a difficult challenge. He went on to describe some history of association with a well known Gender Identity Clinic and made a convincing argument for the decision of the Correctional Service to freeze inmates at the stage of feminization or masculinization that they had reached at the time of entry to the penitentiary system. He also reviewed previous assessments and concluded that consensus was that this inmate was not considered a reasonable candidate at this time for surgical re-assignment nor to long-term hormone therapy.

In a further letter to the Commissioner of Corrections I noted that the policy calling for hormone therapy for a period no greater than nine months prior to release would effectively make ineligible all federal offenders except those serving a very short sentence. My concern with the Service's current policy was that it did not seem to afford the degree of flexibility necessary to address the individual needs of the offender. At a minimum, the Service's position on gender change should reflect a willingness to undertake whatever reasonable options are available to meet the needs of those offender under the Service's care.

Consequently I recommended that the Service undertake a review of its position on sexual gender changes to ensure that its policy does not unduly restrict the options available in meeting with the legitimate needs of this offender.

In December 1991 this office was contacted by two inmates who were recommended by a recognized Gender Dysphoria Clinic for a treatment program which was inconsistent with the Service's existing policy despite the support of the regional medical and treatment staff, this recommended treatment program was denied by National Headquarters.

After exchanging another round of correspondence the Commissioner of Corrections was satisfied that there was sufficient flexibility in the way in which they carried out their policy however he did agree with me that such flexibility may not be self-evident in the policy itself and accordingly amended the section governing the provision of hormones in the pertinent Commissioner's Directive to:

Upon approval, hormones may be given to an offender for a period normally no greater than nine months prior to release, providing that the offender has been accepted into a sexual gender change program on a post-release basis.

This was a first step but because the Service's policy was based on ten-year-old consultation information, we felt that a complete review of the whole policy would be in order. I believe that a combination of factors convinced National Headquarters to accept that recommendation. Certainly the opinion of senior regional medical staff who supported the proposed treatment program for the additional two complainants was most compelling.

A decision was made by the Commissioner of Corrections to have the policy on gender change reviewed and a psychiatrist at the Royal Ottawa Hospital was asked to conduct that review. The Commissioner further advised that the existing policy was to remain in place until new amendments were approved. The report was expected by March 31, 1992.

Before the end of our reporting year we requested being provided with the results of the review and the recommendations made with regard to the policy. We were advised that the Correctional Service would be consulting further with a number of clinics and treatment facilities before finalizing its policy regarding the treatment of transsexualism and consequently the doctor's input may well be subject to amendment. They did however offer to provide a copy of the draft policy. We again requested a copy of the review which was not forthcoming by year's end. We will of course continue to monitor the situation.

3. Review of Medical Grievances

This issue was formally raised in August 1991 through correspondence with the Commissioner of Corrections. The problem brought to our attention by several complaints, centred on the absence of medical expertise at the regional level to effectively address health care matters raised by inmates through the grievance process. At the time of writing to the Commissioner, the Pacific was the only Region that had a doctor in the position of Regional Administration Health Care Services. The Correctional Service had decided to discontinue staffing that position with a physician in the other four regions.

In response to our observation a memorandum was sent to the Regional Deputy Commissioners requesting that they review their current situation to ensure that second level medical grievances are appropriately reviewed. Shortly thereafter this office was advised of the revised regional plans for reviewing second level medical grievances.

In the Atlantic Region medical grievances will be reviewed by the Regional Chief, Clinical and Nursing Services, and in exceptional circumstances the region would secure a second opinion of a position through a fee-for-service contract. A staff physician from an institution in the Quebec Region will review and respond to medical grievances in that region and in Ontario they are adopting the same practice, while in the Prairie Region the services of one of the contract physicians will be utilized for the review of grievances.

4. Hostage Taking – Saskatchewan Penitentiary

Following receipt and review of the Correctional Service Board of Investigation Report into an incident at Saskatchewan Penitentiary on March 25, 1991, which resulted in the death of two inmates, I wrote to the Commissioner of Corrections on August 7, 1991 expressing our concerns with that Report and more specifically, requested further information on four areas detailed in the Report.

These four areas were a) the decision to use drugs as an item of negotiation; b) the availability of audio-visual surveillance devices; c) the policy of integrating protective custody offenders into the population; and, d) the availability of information related to a previous hostage-taking by one of the perpetrators.

The decision to use drugs as an item of negotiation raises questions as to both the effect that the sanctioning of the decision will have on the Service's policy, as well as the timing of the decision in this particular instance. I should note that the Service's policy was and still is that "drugs shall not be given to inmates as an item of negotiation". With respect to timing, it appears from a review of the chronology section of the Report that the option of using drugs as an item of negotiation was under consideration prior to the Warden being advised that the "perpetrators wanted drugs in exchange for a hostage". I concluded by asking if the Service was intending to clarify its policy on this issue.

With respect to the second concern raised by this office, the Report clearly details the "hardly ideal" conditions under which the limited surveillance of the shop area, where the incident took place, was maintained. The Report also states that "unfortunately since no RCMP representative was in the Emergency Command Post, technical advice on audio-visual surveillance devices was not readily available". Although the Board of Investigation in its Findings section states that "better use could have been made of outside technical assistance" there was no corresponding recommendation to ensure that such assistance is readily available in the future.

In my letter to the Commissioner I simply restated the Report Finding and suggested that a recommendation to ensure such assistance would be readily available in the future, would have been appropriate.

My third area of concern was the difficulties associated with integrating protective custody offenders into the general population at Saskatchewan Penitentiary due to the presence of an increasing number of hard core maximum security inmates. The Board of Inquiry did comment on the subject noting that "the forced integration of protective custody inmates and maximum security offenders has proceeded, while not without incident, surprisingly well at Saskatchewan Penitentiary", and went on to attribute the few numbers of incidents to a variety of factors, including the strong, confident staff presence within the institution. However, the Board also noted the expressed dissatisfaction of both staff and inmates with the growing number of what it termed "lunatic fringe" arriving at the institution but offered no conclusive comment on the utility of continuing the Service's current integration policy in light of the comments and the hostage-taking incident.

My final comment on the Report had to do with the availability of information concerning one of the hostage-takers' previous hostage-taking at another institution. A review of the chronology section of the Report shows that Saskatchewan Penitentiary requested from

National Headquarters information concerning this previous hostage-taking in excess of fourteen hours after the incident commenced. My letter questioned why such information was not available at Saskatchewan Penitentiary and why it took some fourteen hours to request it from another source. It seemed to me that this type of information should be on file at the offender's institution and readily available.

Exactly three months later I received a response from the Commissioner of Corrections which began by acknowledging receipt of my concerns but questioning how this situation fitted into my mandate. As I later mentioned to him, not only did we receive complaints on the matter, but that our office looks into all Correctional Service inquiries into major disruptions and that I am mandated to investigate and report upon problems on my own initiative.

With respect to the use of drugs as an item of negotiation I was informed that paragraph 37 of Commissioner's Directive 600 entitled "Management of Emergencies" states:

Drugs shall not be given to inmates as items of negotiation. However, as the Service remains responsible for providing the necessary health and medical care, inmates and staff shall continue to be provided with authorized medication, as deemed necessary.

He went on to state that "this policy which is consistent with that of the Federal Government has remained largely unchanged over the years and has become known as the "no deals policy". However, when the life of a hostage is in imminent danger – real threat of death or serious assault – if medication prescribed by a physician could result in the reduction of tension in this very specific type of situation, this could be considered negotiable. "Nevertheless, the question of the use of medication and the timing of the decision in this incident are ongoing and clarification with the Deputy Commissioners and Wardens will be issued."

On my second concern I was advised that there was no recommendation to ensure that outside technical assistance is readily available in the future because a vast majority of such incidents are resolved without injury or loss of life and rarely is such equipment required on the scene.

Concerning the integration of special needs offenders at Saskatchewan Penitentiary, the response indicated that while the Board felt that it was appropriate for them to comment on the progress of the initiative at the institution, they also felt that their mandate did not include conducting an evaluation of the Service's policy in this area.

In response to my last concern I was advised that although they knew that one of the hostage-takers had been involved in similar incidents at other institutions they did not have detailed information about how the crises managers had handled these incidents or the outcome of them. Such detailed information I was told would only be available in the inquiries conducted following the incidents which are kept at National Headquarters. On the question of the lateness in requesting information, I was further advised that once the situation began to deteriorate and it became apparent that a quick resolution was not possible, management took steps to obtain all pertinent information which they hoped would be useful to them in achieving a peaceful conclusion to the incident.

The Commissioner's response to the issues raised was not convincing so the matter was a topic of discussion with him over the next few months at our regular meetings. Finally in

March, 1992 a commitment was made for the Assistant Commissioner, Executive Services to follow up on the issue of the use of drugs in the hostage-taking and the Correctional Programs and Operations Assistant Commissioner was to look at what could be done to ensure that pertinent information on post hostage taking incidents was readily available.

Hoping to have some resolution before the end of our reporting year May 31, 1992, we wrote again to National Headquarters on April 28, 1992 indicating our dissatisfaction with the earlier reply and requesting further comment but received no response to that request before the end of the reporting year.

We will however, press the Correctional Service for further comment and clarification on outstanding problem areas associated with this hostage taking incident at Saskatchewan Penitentiary.

5. Correctional Service Policy on Complaint Litigation

In August 1991 we wrote to the Assistant Commissioner Executive Services requesting a further review of a third level grievance decision concerning a transfer denial. The response indicated that the subject had taken the matter to court and that "in these circumstances, you will understand that it would be inappropriate for me to comment at this time, on the question you have raised". We disagreed with both the decision taken on the grievance and with the position to not respond to our questions because the matter was being litigated. We requested clarification and agreement was reached to review both matters. We wrote in February, 1992 inquiring as to the status of the review and were advised again that Correctional Service decided not to comment on the questions raised because the inmate had appealed the denial of his transfer. There was no indication that a review had been conducted.

In March, 1992 we again wrote stating in part that "the issue at question here ... is the Service's decision to not respond. Litigation, in and of itself, does not negate the Service's responsibility to address issues raised by this office". We again requested clarification of their position but received no further comment by years end.

6. Offender Pay – Prison for Women

An offender housed at Prison for Women wrote to Regional Headquarters Ontario in September 1990 pointing out that female inmate clerks working at Kingston Penitentiary and at Regional Headquarters were to receive a pay increase from \$6.90 per day to \$28.00 per day. The woman thought that due to an oversight that her name was not on the list to receive the increment and requested that she be included.

The memorandum to her in response indicated that her request was fully supported but would have to be decided by the Deputy Commissioner and was forwarded to Personnel. Personnel responded saying that it was outside their power to intervene. So she wrote to the Deputy Commissioner who responded by informing her that there is no provision in the Commissioner's Directives to adjust her pay rate. He explained that the Correctional Staff College had approval to pay workers the higher rate which was equivalent to the rate for day parolees.

Next she wrote to the Commissioner of Corrections and again was denied the higher level. The explanation this time was that there was no contract between Isabel McNeil House, a minimum security facility, and the Staff College and that the budget for wages is one that would have been used to pay an outside contractor. There is no such contract between the Prison for Women and the Staff College.

Next she called National Headquarters indicating that the only difference between her and the women receiving higher pay is that she is housed in the main institution building while the others are housed at Isabel McNeil House. All are minimum security inmates. She further indicated that contrary to the explanation she was given, not all those receiving the pay increase were working at the Staff College.

It is now January, 1992 and she writes our office seeking assistance so we request copies of all the correspondence and documentation related to the decision. During the course of our investigation we find that no one is happy with the situation and a number of reviews are undertaken. I broached the matter with the Commissioner of Corrections who was hopeful that it would be favourably resolved by March, 1992 however we received subsequent notification to the effect that the issue was more complex than first thought but that our office would be kept informed.

It is truly amazing the amount of time that has been spent on this complaint by so many people and the system's inability to resolve it compounding the frustration of the complainant over the course of almost two years. We will of course continue to monitor this ongoing saga.

7. Mental Incompetence

One of my Investigators raised the issue of representation available to offenders who lack legal capacity pursuant to various provincial statutes governing trusteeship or guardianship of mentally incompetent persons. So in October 1991 we wrote to National Headquarters requesting that information and specifically for:

- 1) the measures taken to adjudge an offender's capacity to manage his own affairs when it becomes apparent to staff that a problem may exist;
- 2) the offender activities to which such a determination would apply, eg: personal finances, release planning, etc.
- 3) the steps taken by the Service to provide for personal representation, under provincial law or otherwise, when the Service determines that incapacity may exist; and,
- 4) the procedures undertaken when persons outside the Service inform staff that they suspect an offender could suffer from a mental incapacity.

The matter was raised subsequently at meetings with Correctional Service staff in January and March 1992 and the Service undertook to review and discuss the matters raised in our earlier correspondence. We look forward to receiving the results of that review.

CONCLUSION

Work in corrections is fraught with difficulties and consequently those who demonstrate a sense of dedication deserve to be recognized. We therefore wish to thank those men and women for their perseverance and for their assistance to this office in the resolution of complaints. I would also like to offer a special thank you to the Commissioner for his positive approach to this office during the year.

P.C. 1977-3209

Certified to be a true copy of a Meeting of the
Committee of the Privy Council, approved by
His Excellency the Governor General on
the 15 November, 1977

WHEREAS the Solicitor General of Canada reports as follows:

That, as a result of the resignation of Miss Inger Hansen from the position of Correctional Investigator as of October 1, 1977 the temporary appointment of Mr. Brian McNally of Ottawa to the position of Correctional Investigator was made by Order in Council P.C. 1977-2801 on 29th September 1977; and

That, in order to meet the demands of the Office of the Correctional Investigator, it is advisable to proceed to make a permanent appointment to the position as quickly as possible.

Therefore, the Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Solicitor General of Canada advise that the temporary appointment of Mr. Brian McNally to the position of Correctional Investigator be terminated and pursuant to Part II of the *Inquiries Act* Mr. Ronald L. Stewart of the City of Ottawa be appointed as a Commissioner, to be known as the Correctional Investigator to investigate, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada, or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the *Penitentiary Act*, and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, other than problems raised on complaint

- (a) concerning any subject matter or condition that ceased to be the subject of complaint more than one year before the lodging of the complaint with the commissioner,
- (b) where the person complaining has not, in the opinion of the Commissioner, taken all reasonable steps to exhaust available legal or administrative remedies, or
- (c) concerning any subject matters or conditions falling under the responsibility of the Solicitor General of Canada that extend to and encompass the preparation of material for consideration of the National Parole Board.

and the Commissioner need not investigate if

- (d) the subject matter has previously been investigated, or
- (e) in the opinion of the Commissioner, a person has no valid interest in the matter.

The said Committee further advise that a Commission do issue to the said Commissioner, and

1. that the Commissioner be appointed at pleasure;
2. that the Commissioner be paid at the salary set out in the schedule hereto;
3. that the Commissioner be authorized to engage, with the concurrence of the Solicitor General of Canada, the services of such experts and other persons referred to in Section II of the *Inquiries Act*, who shall receive such remuneration and reimbursement as may be approved by the Treasury Board; and
4. that the Commissioner shall submit an annual report to the Solicitor General of Canada regarding problems investigated and action taken.

Certified to be a true copy

Clerk of the Privy Council

Certified to be a true copy of a Meeting of the
Committee of the Privy Council, approved by
His Excellency the Governor General on
the 7 December, 1988

The Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Solicitor General of Canada, pursuant to Part II of the Inquiries Act, advise that:

- (a) a commission be issued to amend the English version of the commission appointing Mr. Ronald L. Stewart to be Correctional Investigator, issued pursuant to Order in Council P.C. 1977-3209 of November 15, 1977, as follows:
 - (i) the first paragraph of the commission is amended by revoking the following words:

“to investigate, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the Penitentiary Act, and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, other than problems raised on complaint”

and substituting therefor the following words:

“to conduct investigations, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the Parole Act, concerning problems that relate to the confinement of inmates in penitentiaries on temporary absence, day parole, parole or mandatory supervision and that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, and to report thereon, with the exclusion of problems”, and

- (ii) paragraph (c) of the said commission is revoked and the following substituted therefor:

“(c) that relate to the exercise by the National Parole Board of any power or duty that falls within it's exclusive jurisdiction under the Parole Act,”; and

- (b) the annexed French version of the commission, issued pursuant to Order in Council P.C. 1977-3209 of November 15, 1977, as amended, be issued.

Certified to be a True Copy

Clerk of the Privy Council

PAR LES PRÉSENTES NOUS autorisons le commissaire à retenir, avec l'assentiment du Solliciteur général du Canada, les services des comptables, ingénieurs, conseillers techniques ou autres experts, rapporteurs et aides qu'il juge nécessaires ou opportuns, et aussi les services d'avocat pour l'aider et l'assister dans l'enquête, lesquelles personnes recevront les traitements et remboursements de frais approuvés par le Conseil du Trésor.

EN OUTRE nous exigeons du commissaire qu'il soumette un rapport annuel au Solliciteur général du Canada au sujet des problèmes qui ont fait l'objet d'enquêtes, et des mesures prises à leur égard.

EN FOI DE QUOI.....

À TOUTS CEUX à qui les présentes parviennent ou qu'elles peuvent de quelque manière concerner,

SALUT :

ATTENTION QU'aux termes de la Partie II de la *Loi sur les enquêtes*, chapitre 1-13 des Statuts révisés du Canada de 1970, Son Excellence le Gouverneur général en conseil a, par le décret C.P. 1977-3209 du quinze novembre mil neuf cent soixante dix-sept, dont une copie est jointe aux présentes, autorisé la nomination du commissaire chargé, aux termes de ce décret et des présentes, de faire enquête, de sa propre initiative ou à la demande du Solliciteur général du Canada, ou encore à la suite des plaintes reçues des détenus, au sens de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, ou présentes en leur nom, sur les problèmes liés à l'incarcération des détenus dans un pénitencier ou à leur surveillance à leur sortie du pénitencier dans le cadre d'une absence temporaire, d'une libération conditionnelle de jour, d'une libération conditionnelle ou d'une libération sous surveillance obligatoire, qui ressortissent à la compétence du Solliciteur général du Canada, et d'en faire rapport, sauf les problèmes

- a) portant sur une question ou un état de choses qui a cessé d'exister ou d'être le sujet d'une plainte plus d'un an avant le dépôt de la plainte auprès du commissaire, re,
 - b) au sujet desquels l'auteur d'une plainte s'y rapportant n'a pas, de l'avis du commissaire, pris toutes les mesures nécessaires pour épuiser les recours juridiques ou administratifs possibles, ou
 - c) se rapportant à l'exercice, par la Commission nationale des libérations conditionnelles, des attributions qui relèvent exclusivement de sa compétence en vertu de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*,
- a décrété que le commissaire n'est pas obligé de faire enquête
- d) s'il y a déjà eu enquête sur le sujet d'une plainte, ou
 - e) si, de l'avis du commissaire, l'auteur d'une plainte n'a aucun intérêt valable dans la question,

et a autorisé l'attribution au commissaire de certains droits, pouvoirs, privilèges et avantages, selon qu'il appert au texte dudit décret.

EN CONSÉQUENCE, conformément audit décret, le Solliciteur général du Canada nomme par les présentes monsieur Ronald L. Stewart, de la ville d'Ottawa, à titre de commissaire – appelé enquêteur correctionnel – chargé de mener cette enquête.

M. Ronald L. Stewart exercera ses fonctions à titre amovible et jouira de tous les droits, pouvoirs, privilèges et avantages conférés de droit et par la loi à ces fonctions, à compter du quinze novembre mil neuf cent soixante dix-sept.

2. recoive le traitement établi dans l'annexe ci-après;
3. soit autorisé à retenir, avec l'assentiment du Solliciteur général du Canada, les services d'experts et d'autres personnes dont il est fait mention à l'article 11 de la *Loi sur les enquêtes*, lesquels recevront les traitements et remboursements de frais que pourra approuver le Conseil du Trésor; et
4. soumettre un rapport annuel au Solliciteur général du Canada au sujet des problèmes qui ont fait l'objet d'enquêtes, et des mesures prises à leur égard.

Copie certifiée conforme

Le Greffier du Conseil privé

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion
du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence
le Gouverneur général le 15 novembre 1977

Vu le rapport du Solliciteur général exposant :

Qu'à la suite de la démission de M^{me} Inger Hansen du poste d'enquêteur correctionnel,
au 1^{er} octobre 1977, M. Brian McNally d'Ottawa a été nommé à ce poste à titre temporaire
par le décret C.P. 1977-2801 du 29 septembre 1977; et

Qu'afin de satisfaire aux exigences du Bureau de l'enquêteur correctionnel, ce poste
doit être comblé à titre permanent aussitôt que possible.

À ces causes, sur avis conforme du Solliciteur général du Canada, le Comité du
Conseil privé recommande que la nomination temporaire de M. Brian McNally au poste
d'enquêteur correctionnel prenne fin, et qu'en vertu de la Partie II de la *Loi sur les enquêtes*,
M. Ronald L. Stewart d'Ottawa soit nommé commissaire, appelé enquêteur correctionnel,
pour faire enquête, de sa propre initiative, à la demande du Solliciteur général du Canada,
ou encore sur les plaintes reçues des détenus ou présentées en leur nom, au sens où
l'entend la *Loi sur les pénitenciers*, et faire rapport sur les problèmes des détenus qui
ressortissent à la compétence du Solliciteur général du Canada, sauf sur ceux qui sont
soulevés dans une plainte

- a) portant sur une question ou un état de choses qui a cessé d'exister ou d'être le
sujet d'une plainte plus d'un an avant le dépôt de la plainte auprès du
commissaire,
 - b) dont l'auteur n'a pas, de l'avis du commissaire, pris toutes les mesures
nécessaires pour épuiser les recours juridiques ou administratifs possible, ou
 - c) portant sur une question ou un état de choses ressortissant à la compétence du
Solliciteur général du Canada, y compris la préparation de documents à soumettre
à la Commission nationale des libérations conditionnelles.
- et le commissaire n'est pas obligé de faire enquête
- d) s'il y a déjà eu enquête sur le sujet de la plainte, ou
 - e) si, de l'avis du commissaire, l'auteur de la plainte n'a aucun intérêt valable dans
la question.

Le Comité recommande en outre qu'une commission soit délivrée audit commissaire et que
ce dernier

1. soit nommé à titre amovible;

CONCLUSION

Le travail au sein des services correctionnels est pavé de difficultés et exige du courage et de la persévérance; il convient par conséquent de saluer l'excellence de la tâche accomplie par ceux et celles qui se dévouent sans compter pour aider à régler les plaintes adressées à notre Bureau. Je tiens à souligner tout particulièrement l'attitude positive adoptée par le Commissaire du Service correctionnel du Canada et à le remercier de l'aide qu'il nous a apportée au cours de l'année.

qu'elle était elle aussi une détenue à sécurité minimale et que, contrairement à ce qu'on lui avait expliqué, les personnes qui avaient reçu des augmentations ne travaillaient pas toutes au Collège du personnel.

Lorsque la plaignante a fait appel à notre Bureau en janvier 1992, nous avons demandé des copies de toute la correspondance échangée et des documents relatifs à la décision prise. Notre enquête a révélé que tous les intéressés déplorait cette situation et que plusieurs examens étaient en cours. J'ai abordé la question avec le Commissaire du Service correctionnel du Canada qui avait bon espoir qu'une décision favorable soit rendue avant mars 1992. Nous avons toutefois été avisés que le problème était plus complexe qu'il ne le paraissait à prime abord et que serions tenus au courant.

Il est tout à fait aberrant que tant de personnes aient consacré autant de temps à essayer de régler cette plainte, que le système n'ait pas réussi à corriger la situation et que la plaignante ait dû subir toute cette frustration depuis 2 ans. Nous continuerons évidemment de suivre le déroulement de cette affaire interminable.

7. Incapacité mentale

L'un de mes enquêteurs s'est interrogé sur l'opportunité de placer sous curatelle ou sous tutelle, en vertu des diverses lois provinciales pertinentes, les détenus considérés comme mentalement inaptes. Ainsi, en octobre 1991, nous avons écrit à l'administration centrale afin d'obtenir de l'information portant notamment sur :

- 1) les mesures prises pour juger de la capacité d'un détenu à gérer ses propres affaires lorsque le personnel signale l'existence probable d'un problème à cet égard;
- 2) les activités auxquelles s'applique la notion d'incapacité mentale décélée chez un détenu (gestion des finances personnelles, projet de sortie, etc.);
- 3) les mesures prises par le Service afin de placer un détenu sous curatelle ou tutelle, en vertu d'une loi provinciale ou autre, lorsque le Service estime que celui-ci souffre d'incapacité mentale; et
- 4) les procédures mises en oeuvre lorsque des personnes extérieures au Service informent le personnel qu'elles soupçonnent un détenu de souffrir d'incapacité mentale.

Nous avons ultérieurement abordé la question au cours des réunions avec le personnel du Service correctionnel en janvier et en mars 1992; le Service a entrepris d'examiner la question et d'aborder les points soulevés dans la lettre que nous lui avions fait parvenir. Nous attendons avec intérêt les résultats de cet examen.

5. Politique du Service correctionnel concernant le règlement des plaintes portées devant les tribunaux

En août 1991, nous avons écrit au Commissaire adjoint aux Services à la haute direction pour lui demander de réexaminer une décision de troisième palier portant sur un transfèrement refusé. Dans sa réponse, le Commissaire adjoint soulignait que le plaignant avait porté l'affaire devant les tribunaux et qu'il lui était impossible, dans ces circonstances, d'en parler. Insatisfaits à la fois de la décision de troisième palier et du refus du Commissaire adjoint de répondre à nos questions sous prétexte que le cas était devant les tribunaux, nous avons demandé que ces décisions fassent l'objet d'un examen. Le Service en étaient les choses, on nous a de nouveau informés que le Service correctionnel avait décidé de ne pas commenter les questions soulevées étant donné que le détenu en avait appelé de la décision prise. Rien n'indiquait qu'un examen avait été effectué.

Nous avons écrit de nouveau au Service correctionnel en mars 1992 afin de souligner notamment que nous étions très préoccupés de sa décision de laisser nos questions sans réponse et que le fait qu'un cas soit porté devant les tribunaux ne l'autorisait pas à ne pas répondre aux questions soulevées par notre Bureau. Nous avons de nouveau exigé des éclaircissements que nous n'avions pas encore obtenus à la fin de l'exercice.

6. Rémunération des détenus – Prison des femmes

Une détenue de la Prison des femmes a écrit à l'administration régionale de l'Ontario en septembre 1990 au sujet de l'augmentation du taux de rémunération consentie aux détenues occupant un poste de commis au pénitencier de Kingston et à l'administration régionale. La rémunération de ces détenues était passée de 6,90 \$ par jour à 28 \$ par jour. Comme la rémunération de la plaignante n'avait pas été augmentée, celle-ci croyait que son nom avait été omis de la liste par erreur et demandait que la situation soit corrigée.

On lui a répondu que sa requête était totalement justifiée, mais que la décision incombat au sous-commissaire et que sa demande avait été achevée au bureau du personnel. Le bureau du personnel, pour sa part, lui a fait savoir qu'il n'était pas autorisé à intervenir dans un tel cas. Devant ce refus, la plaignante s'est adressée au sous-commissaire qui lui a fait remarquer que rien dans les Directives du Commissaire ne permettait de rajuster son taux de rémunération. Il lui a expliqué que le Collège du personnel de correction pouvait accorder aux détenues qui y travaillaient un taux de rémunération plus élevé correspondant au taux consenti aux détenues en semi-liberté.

La plaignante a ensuite écrit au Commissaire du Service correctionnel du Canada qui a refusé lui aussi d'accéder à sa demande. En guise d'explication, il soulignait que la Maison Isabel McNeil, un établissement à sécurité minimale, n'avait conclu aucune entente avec le Collège du personnel où les détenues sont rémunérées à même les crédits alloués aux marchés de services et qu'il n'existait aucune entente de ce genre entre la Prison des femmes et le Collège du personnel.

Elle a par la suite appelé à l'administration centrale afin de souligner que seul le fait d'être incarcérée au pavillon principal de l'établissement la différenciait des détenues incarcérées à la Maison Isabel McNeil qui recevaient un taux de rémunération plus élevé. Elle ajoutait

des drogues et l'opportunité de la décision prise lors de cet incident faisaient l'objet d'un examen et que des directives plus claires seraient fournies aux Commissaires adjoints et aux directeurs d'établissement à ce sujet.

En ce qui concerne l'accessibilité aux dispositifs de surveillance audiovisuelle, le Commissaire m'informait que l'on n'avait pas jugé bon d'inclure une recommandation en vue du recours immédiat à une assistance technique extérieure car la grande majorité de ces incidents étaient résolus sans qu'il y ait de blessé ou de perte de vie et que l'on avait rarement besoin de tels dispositifs lors de ce genre d'incident.

Au sujet de l'intégration des détenus ayant des besoins spéciaux à la population carcérale générale du pénitencier de la Saskatchewan, le Commissaire me répondait que la commission d'enquête estimait qu'il était de son ressort de formuler des observations sur les progrès de cette initiative dans l'établissement, mais que l'examen de la politique du Service dans ce domaine ne relevait pas de sa compétence.

En réponse à ma dernière préoccupation, le Commissaire m'informait qu'on savait, au pénitencier de la Saskatchewan, qu'un des détenus impliqués avait déjà participé à des incidents similaires dans d'autres établissements, mais qu'on n'avait pas de détails sur les mesures prises par les gestionnaires de situations d'urgence ou sur le dénouement de ces prises d'otages. Il indiquait que de tels renseignements étaient consignés à l'AC seulement, dans les rapports d'enquêtes menées sur ces incidents. Pour ce qui est du retard à présenter la demande de renseignements, il précisait qu'une fois que la situation avait commencé à se détériorer et qu'il était devenu évident qu'elle ne se réglerait pas rapidement, la direction avait pris des mesures pour obtenir toute l'information nécessaire pour en arriver à un règlement pacifique.

Comme je jugeais insatisfaisante la réponse du Commissaire à mes préoccupations, j'ai abordé le sujet lors de nos rencontres régulières au cours des mois suivants. En mars 1992, il a été finalement convenu, d'une part, de confier la question de l'utilisation de drogues pour faciliter les négociations lors de la prise d'otages au Commissaire adjoint aux Services à la haute direction et, d'autre part, de demander au Commissaire adjoint aux Programmes et opérations correctionnels de se pencher sur les mesures à prendre afin que tous les renseignements pertinents sur des prises d'otages antérieures soient immédiatement accessibles.

Dans l'espoir de parvenir à une entente avant la fin de l'exercice visé, soit le 31 mai 1992, j'ai écrit une fois de plus à l'administration centrale le 28 avril 1992 afin de faire part au Commissaire de mon insatisfaction à l'égard de la réponse que l'on m'avait fournie et d'obtenir d'autres commentaires. On ne m'avait malheureusement pas encore répondu à la fin de l'année à l'étude.

Nous continuerons d'insister pour que le Service correctionnel fournisse d'autres commentaires et éclaircissements sur les problèmes en suspens liés à la prise d'otages survenue au pénitencier de la Saskatchewan.

Dans la lettre que j'ai adressée au Commissaire, je rappelais simplement les conclusions énoncées dans le rapport et je soulignais qu'il aurait été opportun de formuler une recommandation afin de s'assurer que le recours immédiat à une aide extérieure sera dorénavant envisagé dans de telles circonstances.

Troisièmement, je m'inquiétais des difficultés que pose l'intégration des détenus en isolement protecteur à la population carcérale générale au pénitencier de la Saskatchewan en raison du nombre croissant de détenus endurcis à sécurité maximale dans cet établissement. Le rapport de la commission d'enquête soulignait que l'intégration obligatoire des détenus en isolement protecteur aux détenus à sécurité maximale s'est déroulée étonnamment bien au pénitencier de la Saskatchewan, en dépit de quelques incidents. Ce rapport mentionnait également que le faible nombre d'incidents était attribuable à divers facteurs et notamment à la présence de membres du personnel faisant preuve d'une grande assurance au sein de l'établissement. La commission d'enquête soulignait toutefois l'insatisfaction exprimée à la fois par le personnel et les détenus à l'égard du nombre croissant de « perturbés » admis à l'établissement, mais il ne formulait pas d'observation concluante sur l'utilité de poursuivre la politique d'intégration actuelle du Service à la lumière des commentaires reçus et de l'incident de la prise d'otages.

En dernier lieu, j'aborderais la question de l'accès aux renseignements concernant l'un des auteurs de la prise d'otages qui avait déjà participé à un incident de ce genre dans un autre établissement. Selon la chronologie des faits relatés dans le rapport, ce n'est que plus de quatorze heures après le début de la prise d'otages que le pénitencier de la Saskatchewan a cherché à se renseigner auprès de l'administration centrale au sujet de la prise d'otages à laquelle avait déjà participé l'un des détenus en cause. Je demandais au Commissaire pourquoi le pénitencier de la Saskatchewan ne disposait pas de ces renseignements et pourquoi il avait fallu quatorze heures à la direction pour s'informer auprès d'une autre source. Il me semble que ces renseignements devraient être consignés à l'établissement où le détenu est incarcéré de manière à être immédiatement accessibles.

Trois mois plus tard exactement, je recevais une lettre du Commissaire dans laquelle il disait avoir pris connaissance de mes observations, mais se demandait si l'examen de ce rapport s'inscrivait dans le cadre de mon mandat. Comme je le lui faisais remarquer plus tard, notre Bureau est habilité à examiner non seulement toutes les plaintes qu'il reçoit en cette matière, mais aussi toutes les enquêtes que mène le Service correctionnel à la suite de perturbations importantes. J'ajoutais que j'étais également habilité à mener des enquêtes et à signaler des problèmes de mon propre chef.

Le Commissaire me faisait remarquer que le paragraphe 37 de la Directive du Commissaire n° 600 intitulée « Gestion des cas d'urgence » se lit comme suit :

« La remise de drogues aux détenus pour faciliter les négociations est interdite. Toutefois, puisque le Service est tenu de continuer à fournir les services médicaux et de santé nécessaires, les détenus et les employés recevront des médicaments autorisés, au besoin. »

Il ajoutait que cette politique, communément appelée « politique de non-compromis », était conforme aux lois fédérales et n'avait pratiquement pas changé au cours des années. Il estimait toutefois que l'utilisation de drogues pourrait être envisagée lorsque la vie d'un otage est en jeu — menace réelle de mort ou voies de fait graves — et que, dans ces circonstances très particulières, un médicament prescrit par un médecin pourrait faire diminuer la tension. Le Commissaire m'assurait néanmoins que la question de l'utilisation

Deuxièmement, je m'interrogeais sur l'accessibilité aux dispositifs de surveillance audiovisuels. En effet, le rapport fait clairement état des conditions – que l'on pourrait difficilement qualifier d'« idéales » – dans lesquelles était assurée la surveillance du secteur où l'incident est survenu. On y mentionne également qu'il n'y avait malheureusement aucun représentant de la GRC au poste de commandement en cas d'urgence qui aurait été en mesure de fournir rapidement des conseils techniques sur les dispositifs de surveillance audiovisuels. Bien que la commission d'enquête ait conclu que l'on aurait pu faire un meilleur usage de l'aide technique extérieure, elle n'a formulé aucune recommandation visant à assurer le recours immédiat à une telle assistance à l'avenir.

Après avoir reçu et examiné le rapport de la commission d'enquête du Service correctionnel concernant un incident survenu au pénitencier de la Saskatchewan le 25 mars 1991 et ayant entraîné la mort de deux détenus, j'ai écrit au Commissaire le 7 août 1991 afin de lui faire part de mes réserves au sujet du rapport en général. Je lui signalais que quatre des points abordés me préoccupaient particulièrement et je lui demandais un supplément d'information.

4. Prise d'otages – Pénitencier de la Saskatchewan

Par la suite, le Commissaire a, dans une note de service, demandé aux commissaires adjoints régionaux d'examiner la situation dans leur région afin de s'assurer qu'il y a révision adéquate des griefs d'ordre médical au deuxième palier. Nous avons appris un peu plus tard que les régions avaient modifié leurs plans à cet égard.

En décembre 1991, deux autres détenus nous faisaient savoir que la politique actuelle du Service les empêchait de suivre un traitement hormonal qui leur avait pourtant été prescrit par une clinique de dysphorie sexuelle reconnue. En effet, l'administration centrale avait refusé que les détenus suivent le traitement recommandé en dépit de l'appui du personnel médical et du personnel chargé des traitements dans leur région.

Après avoir échangé avec nous une autre série de lettres sur la question, le Commissaire s'est dit convaincu que la politique du Service était appliquée avec suffisamment de souplesse. Il convenait néanmoins avec moi que la politique ne reflétait pas explicitement cette souplesse, et a modifié en conséquence la section sur les traitements hormonaux incluse dans la Directive du Commissaire :

«Une fois l'approbation reçue, des hormones peuvent être données au délinquant, normalement pour une période maximale de neuf mois avant sa mise en liberté, à condition qu'il ait été admis à un programme de changement de sexe qui débutera au moment de sa mise en liberté.»

Il s'agissait d'un pas dans la bonne direction, mais nous estimions qu'il serait préférable d'effectuer un examen approfondi de cette politique puisqu'elle est fondée sur des données issues d'une consultation tenue il y a dix ans. À mon avis, divers facteurs ont incité l'administration centrale à accepter la recommandation. Il est certain que l'opinion du médecin-chef régional, qui appuyait le traitement prescrit aux deux autres plaignants, a joué un rôle déterminant à cet égard.

Le Commissaire a décidé de procéder à l'examen de la politique relative aux changements de sexe et de demander à un psychiatre de l'Hôpital Royal d'Ottawa de diriger cet examen. Il indiquait par ailleurs que la politique existante resterait en vigueur jusqu'à ce que les modifications proposées soient approuvées. Il devait nous soumettre un rapport à cet égard avant le 31 mars 1992.

Avant la fin de l'année, nous avons demandé que l'on nous fasse parvenir les résultats de cet examen et les recommandations s'y rattachant. On nous a informés que le Service avait l'intention de consulter un certain nombre de cliniques et de centres de traitement avant d'arrêter sa politique concernant le traitement du transsexualisme et que les recommandations du médecin pourraient être modifiées selon les résultats de cette consultation. Le Service nous a toutefois offert un exemplaire de la version provisoire de sa politique. Nous avons de nouveau demandé que l'on nous fasse parvenir les résultats de cet examen. À la fin de l'année, nous ne les avons toujours pas reçus. Nous continuerons évidemment à surveiller la situation de près.

3. Examen des griefs d'ordre médical

Cette question a été officiellement soulevée en août 1991 dans une lettre adressée au Commissaire. Plusieurs plaintes ont attiré l'attention du Bureau sur ce problème. En effet, certains ont souligné l'absence dans les régions de personnes possédant des connaissances médicales voulues pour examiner les griefs d'ordre médical formulés par les détenus. Au moment où la lettre a été envoyée au Commissaire, seule la région du Pacifique bénéficiait des services d'un médecin agissant à titre d'administrateur régional des services de santé. Le Service correctionnel avait décidé de ne plus nommer de médecin à ce poste dans les quatre autres régions.

2. Politique relative au changement de sexe

En avril 1991, nous recevions une plainte d'un détenu transsexuel désirant suivre un traitement hormonal et ayant épuisé les ressources de la procédure de règlement des griefs. Le plaignant avait essayé un refus au troisième palier de décision sous prétexte que sa demande allait à l'encontre de la Directive du Commissaire n° 800 qui prescrit, entre autres, qu'un traitement hormonal ne peut être offert qu'au cours des neuf mois précédant la mise en liberté. Malheureusement, le plaignant purge une peine d'emprisonnement à perpétuité. J'ai appris que le transsexualisme est une pathologie du développement psychologique et sexuel qui amène le sujet à adopter l'identité sexuelle du sexe opposé. Celui-ci a généralement tendance à porter les vêtements du sexe opposé, sans toutefois en retirer d'excitation sexuelle, et éprouve un désir constant et délirant d'appartenir au sexe opposé. Il ne faut pas confondre cette pathologie avec le transvestisme ou l'homosexualité masculine passive.

Après avoir évalué le cas du plaignant, le médecin soulignait que celui-ci ne pourrait bénéficier d'un traitement hormonal avant plusieurs années en raison de la politique en vigueur. Il ajoutait que le Service correctionnel du Canada devra déterminer s'il est conforme à sa Mission de s'engager dans un processus long et risqué afin de rendre le plaignant plus heureux ou s'il doit rester fidèle à sa politique et informer le détenu qu'il devra attendre d'être libéré pour suivre un traitement.

Fort de ces renseignements, j'écrivais au Commissaire du Service correctionnel pour lui demander d'examiner la question, puis de me communiquer sa décision ainsi que les motifs s'y rattachant.

Le Commissaire m'a répondu qu'il était vraiment très difficile de répondre aux besoins des détenus transsexuels. Après avoir donné un aperçu du travail de collaboration entrepris avec une clinique des troubles de l'identité sexuelle bien connue, le Commissaire a présenté un argument fort convaincant à l'appui de la décision du Service correctionnel de suspendre un processus de féminisation ou de masculinisation au moment de l'admission des détenus dans le système pénitentiaire. À la lumière des évaluations antérieures, le Commissaire concluait que l'on considérerait unanimement que le plaignant n'était pas prêt pour le moment à subir une intervention chirurgicale de réassignation sexuelle ou à suivre une thérapie hormonale de longue durée.

J'ai fait parvenir une autre lettre au Commissaire dans laquelle je soulignais que la politique permettant aux détenus de bénéficier d'un traitement hormonal uniquement pendant les neuf mois précédant leur libération excluait en fait tous les détenus sous responsabilité fédérale, sauf ceux qui purgent une peine de très courte durée. Je lui faisais remarquer que cette politique ne semblait pas suffisamment souple pour répondre aux besoins particuliers du détenu et qu'elle devrait au moins refléter la volonté du Service de recourir à tous les moyens raisonnables pour satisfaire aux besoins des détenus sous sa garde.

J'ai par conséquent recommandé que le Service examine sa politique à l'égard des changements de sexe afin de s'assurer que celle-ci ne limite pas indument les moyens auxquels on pourrait recourir pour répondre aux besoins légitimes du plaignant.

1. Politique relative à l'isolement disciplinaire

À la fin de 1989, je signalais l'existence de divergences au sein du Service correctionnel quant aux droits et privilèges accordés aux détenus en isolement disciplinaire. Le Service m'informait en retour qu'un groupe de travail était en train d'examiner les Directives du Commissaire afin de s'assurer qu'elles étaient conformes au document portant sur la Mission du Service correctionnel, et m'assurait que cet examen porterait également sur l'objectif visé par l'isolement disciplinaire de même que sur les droits et privilèges des détenus qui y sont soumis.

En octobre 1990, on m'informait que cet examen était terminé et notre Bureau recevait un exemplaire du rapport final intitulé « Examen des politiques par rapport à la Mission du SCC ». Au sujet de la Directive du Commissaire n° 597 sur l'isolement disciplinaire, le groupe de travail recommandait que le Service établisse une distinction entre les droits et les privilèges des détenus en isolement disciplinaire et détermine si cette mesure se veut plus rigoureuse que l'isolement préventif.

En dépit de la volumineuse correspondance échangée entre les mois d'octobre 1990 et février 1992, le Service semble n'avoir pris aucune mesure pour faire suite tant à l'observation que nous avions faite à la fin de l'année 1989 qu'à la recommandation formulée dans le cadre de son propre examen interne en 1990.

En février 1992, nous recevons le texte détaillé des modifications proposées à la Directive du Commissaire et constatons que ces modifications étaient malheureusement incompatibles avec la propre recommandation du Service et qu'elles ne réglaient pas les problèmes que nous avions soulevés en 1989. En avril, nous recommandons que les détenus en isolement disciplinaire soient assujettis aux mêmes conditions que les détenus en isolement préventif. Ces conditions ont été établies en novembre 1991 et se lisent comme suit :

« Conditions de détention

Les détenus placés en isolement disciplinaire doivent bénéficier des mêmes droits, privilèges et conditions de détention que ceux qui font partie de la population carcérale générale, sauf s'il s'agit de droits, de privilèges et de conditions :

a) dont ils ne peuvent jouir qu'en se joignant aux autres détenus; ou

b) qui ne peuvent raisonnablement leur être accordés en raison des limites précises ou des exigences de sécurité liées à l'aire d'isolement disciplinaire.»

En mai 1992, le Service semblait avoir accepté notre recommandation et nous informait qu'un document de consultation serait prêt avant le 22 mai 1992. Nous attendons toujours que le Service régle cette question.

Je terminais en disant qu'une telle pratique ne pouvait être raisonnablement justifiée, car elle créait des situations alimentant d'inévitables conflits d'intérêt et limitait l'accès à ce type de permissions de sortir en raison de critères fondés sur la distance à parcourir et la situation financière personnelle des intéressés.

En janvier 1990, le Service a publié une nouvelle Directive dans laquelle les dépenses ne sont plus considérées comme un facteur de décision, dont voici un extrait :

«Les permissions de sortir avec surveillance pour raisons humanitaires doivent être autorisées ... à condition qu'aucune information importante, en matière de sécurité ou de gestion de cas, n'y soit défavorable.»

Reconnaissant que cette politique était un pas dans la bonne direction, je soulignais qu'il était essentiel que le Service prenne des mesures propres à garantir qu'elle sera à la fois comprise et mise en oeuvre dans les établissements, car les décisions en cette matière doivent être prises dans des délais opportuns. Les erreurs commises ne peuvent être réparées. Il est en effet impossible de reporter à une date ultérieure un décès ou des obsèques. Pourtant, nous continuons de recevoir des plaintes de détenus à qui l'on a refusé la permission de sortir pour des raisons non conformes à la politique.

Avant de clore cette section du rapport, j'aimerais remercier M. Ingstrup, Commissaire du Service correctionnel du Canada, d'avoir permis aux détenus de communiquer par téléphone avec les cadres supérieurs du Service correctionnel du Canada. Quand nous avions recommandé que le Service permette aux détenus de communiquer par téléphone avec son personnel des bureaux de libération conditionnelle, de l'administration centrale et des administrations régionales, j'avais eu l'impression que plusieurs membres du Comité de direction hésitent à accepter notre proposition. Après avoir entendu le pour et le contre, le Commissaire a toutefois donné suite à notre recommandation en demandant à toutes les régions de mettre en place une procédure propre à garantir l'application de cette nouvelle politique.

établissement, comme le profil de la population, le moment de la peine où les permissions de sortir sont accordées et les échecs et les réussites des permissions de sortir.»

En avril 1992, le Service correctionnel nous informait qu'il n'avait pas l'intention de consacrer plus de temps à l'examen des données antérieures sur les permissions de sortir, et qu'il ne prévoyait pas incorporer ce genre de données dans les énoncés de ses résultats. Il est clair que le Service n'entend pas donner suite à la recommandation de la Commission Pepino.

Nous avons reçu 156 plaintes à ce sujet en 1989-1990, 213 en 1990-1991 et 283 cette année.

10. Application de la politique de rémunération des détenus en isolement préventif

En mai 1991, le Service a rajusté sa politique de rémunération dans le but d'offrir une rémunération raisonnable aux détenus incapables de travailler pour des raisons indépendantes de leur volonté. La nouvelle politique précise que le directeur d'un établissement a le pouvoir de rajuster le taux de rémunération des détenus qui ne peuvent travailler en raison d'une maladie de longue durée ou à la suite d'un accident ou encore parce qu'il n'y a pas suffisamment de travail pour tous. Dans une note de service à ce sujet, le Service mentionnait par ailleurs que le meilleur moyen de garantir une rémunération équitable était de charger les comités de travail des établissements de réviser, aux deux semaines, le cas de tous les détenus rémunérés au taux 1.

Dans mon dernier rapport annuel, je jugeais ces mesures encourageantes et je m'attendais à ce que l'exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire conféré à la direction des établissements contribue grandement à corriger en partie les injustices attribuables jusqu'ici à l'application de la politique du Service en matière de rémunération des détenus.

L'examen des plaintes que nous avons reçues à ce sujet au cours de l'année a révélé non seulement que la politique n'était pas appliquée dans tous les établissements, mais encore que certains directeurs n'étaient même pas au courant des modifications apportées à la politique.

11. Critères régissant les permissions de sortir avec surveillance pour des raisons humanitaires

Nous avons d'abord signalé ce problème au bureau du Commissaire en avril 1988 parce que nous avions reçu à l'époque plusieurs plaintes provenant de détenus à qui on avait refusé une permission de sortir avec surveillance pour assister aux obsèques d'un membre de leur famille.

Les résultats de nos enquêtes indiquaient clairement que les dépenses constituaient un important critère de décision – dans certains cas, il s'agissait du seul critère de décision – et que le Service avait demandé à l'occasion au détenu et à sa famille de supporter certaines dépenses.

enregistré 497 plaintes à ce sujet en 1989-1990, 654 en 1990-1991 et 739 cette année. Il ne fait aucun doute que les détenus se sentent lésés et j'appuie les vérificateurs internes du Service qui ont recommandé que soient mis en place un mécanisme de contrôle de la qualité et un système d'information permettant de s'assurer que la politique est effective-

ment suivie.

8. Gestion des effets personnels des détenus

J'ai formulé dans mon dernier rapport annuel des observations sur le texte provisoire de la politique révisée du Service relativement à la gestion des effets personnels des détenus et des lignes directrices l'accompagnant. J'avais alors souhaité que la politique révisée porte sur des questions telles que l'attribution des responsabilités quand les effets personnels d'un détenu qui partage sa cellule avec un autre sont perdus ou endommagés; le calcul de la valeur de remplacement au moment du règlement des réclamations des détenus; et les contradictions en ce qui concerne les effets personnels autorisés, qui créent des situations où un détenu qui a acheté certains effets dans un établissement apprend, au moment de son transfertement dans un autre établissement, qu'il n'y a pas droit.

Je terminais en disant qu'on m'avait fait savoir que la politique révisée et les lignes directrices nationales l'accompagnant seraient vraisemblablement approuvées en octobre 1991. Je déclarais aussi me réjouir à l'avance, malgré le retard apporté à régler cette question, de voir enfin le Service arrêter une politique dont la mise en application dans les établissements permettrait, je l'espérais, de régler certains des problèmes depuis longtemps associés à la gestion des effets personnels des détenus.

Au moment de la rédaction du présent rapport, la politique promise se faisait toujours attendre.

9. Programme de permissions de sortir

Nous avons signalé au Service correctionnel du Canada les problèmes liés à ce programme en juin 1989, et il en a été question dans mon dernier rapport annuel. Le Service s'était alors engagé à mener dans chaque établissement une analyse complète de la situation dans le but de déterminer où se produisaient les baisses enregistrées. Il nous communiquait toutefois en mai 1991 ses chiffres sur les permissions de sortir accordées en 1990, selon lesquels le nombre de ces permissions avait augmenté par rapport à l'année précédente, puis nous faisait savoir, sans fournir les résultats de l'analyse complète de la situation dans chaque établissement prévue au départ, que la situation ne semblait plus constituer un problème et que la question était considérée comme réglée. En mars 1992, la Commission Pepino chargée d'examiner le programme des permissions de sortir formulait la recommandation suivante :

«Le Service correctionnel du Canada devrait entreprendre une analyse complète dans chaque établissement afin de vérifier le taux de permissions de sortir avec surveillance et dans le taux et les raisons qui la motivent. De plus, le SCC devrait élaborer une base de données complète permettant de relever les écarts dans les taux d'octroi des permissions de sortir et établir un cadre permettant d'analyser les renseignements recueillis dans chaque

5. Droits et privilèges des détenus

Nous avons d'abord signalé cette question en juillet 1989, puis mentionné dans deux rapports antérieurs qu'il était indispensable que le Service précise le rapport existant entre les droits, les programmes, les activités et les privilèges, et voie à en informer le personnel et les détenus. Le Commissaire avait souligné que le Service considère comme hautement prioritaires les questions liées aux droits et privilèges et nous avait informés que le guide traitant de ces questions serait publié vers la fin de 1991. Nous avons appris plus tard que le guide ne serait publié qu'après l'adoption du projet de loi C-36. Nous espérons par conséquent le recevoir sous peu.

6. Double occupation des cellules

J'ai déjà parlé abondamment dans mes rapports antérieurs des répercussions générales du problème de surpopulation sur les opérations du Service correctionnel du Canada et des difficultés particulières que pose la double occupation des cellules.

Au cours de l'année à l'étude, le nombre de détenus partageant une cellule est passé de 1 200 à 1 700. De ce nombre, plus de 600 détenus partagent des cellules à l'extérieur des aires réservées à la population carcérale générale. Ces derniers ont non seulement une liberté de mouvement restreinte, mais aussi un accès limité aux programmes et aux emplois, ce qui les oblige à passer beaucoup de temps dans leur cellule.

Je recommandais dans mon dernier rapport que le Service voie à surveiller en permanence, à l'échelle tant nationale que régionale, le nombre de détenus partageant une cellule à l'extérieur des aires réservées à la population carcérale générale, et la durée de cette double occupation. Le Service correctionnel du Canada a rejeté cette recommandation. Même si le Commissaire nous avait assuré qu'il considérait comme une priorité l'élimination de la double occupation des cellules et que le contrôle du nombre des détenus partageant leur cellule se ferait dans le cadre de l'examen opérationnel et du processus de vérification interne du Service, la situation ne semble pas s'être améliorée.

Je déplore que ce problème ne soit pas encore réglé et recommande de nouveau l'application de méthodes efficaces, opportunes et pratiques de contrôle de la situation.

7. Transfèvements

Ainsi que je l'ai mentionné dans mon dernier rapport annuel, les décisions relatives aux transfèvements sont les plus importantes décisions prises par le Service correctionnel pendant l'incarcération d'un détenu. Il n'est donc pas étonnant que nos chiffres révèlent que les décisions de transfèvements et la façon dont ces décisions sont prises représentent la catégorie dans laquelle les plaintes adressées à notre Bureau ont été les plus nombreuses.

Comme je l'ai déjà mentionné, la politique du Service en matière de transfèvements est en soi à la fois juste et raisonnable. Donc, les problèmes liés aux transfèvements sont attribuables non pas à la politique établie, mais à son application à des cas particuliers. Le Service ne juge pas la situation préoccupante, mais je ne partage pas cet avis. Nous avons

3. Procédure de règlement des griefs

Le Service correctionnel du Canada procède depuis avril 1989 à un examen officiel de sa procédure de règlement des griefs. Rappelons que le Commissaire a d'abord informé notre Bureau que la version révisée de la Directive du Commissaire n° 81 serait présentée en novembre 1991 au Comité de direction pour obtenir son avis. On nous a ultérieurement fait savoir que la Directive serait soumise à l'approbation définitive du Comité de direction avant le 31 mars 1992.

Lors de notre rencontre avec le Commissaire à la fin de l'année à l'étude, nous avons appris que le Service avait reporté à la fin juin 1992 la publication de cette nouvelle Directive et la diffusion de manuels pour le personnel, d'une brochure pour les détenus et d'une vidéo. Je crois qu'il serait opportun de citer de nouveau la recommandation formulée par les vérificateurs internes du Service en juin 1990 :

«L'administration nationale et les administrations régionales doivent déterminer quel genre d'information doit être fourni pour l'instruction d'un grief, et établir une marche à suivre propre à garantir la transmission de cette information aux paliers supérieurs.»

L'examen de la procédure de règlement des griefs prend de toute évidence beaucoup trop de temps, mais nous espérons fermement que la mise en oeuvre de la procédure révisée et du système automatisé d'établissement de rapports permettra, d'une part, de cerner et d'analyser les lacunes inhérentes à la procédure et, d'autre part, de fournir aux cadres supérieurs l'information requise pour déceler les incohérences associées à l'interprétation des politiques.

Je me propose de vérifier le nouveau système qui, j'ose l'espérer, nous aidera à réduire le nombre de plaintes touchant l'instruction des griefs. Nous avons reçu 155 plaintes à ce sujet cette année, comparativement à 92 en 1990-1991.

4. Préparation des cas et accès aux programmes de santé mentale

Nous avons d'abord signalé au Service des problèmes liés à ces secteurs en février 1989. Depuis, le nombre de plaintes reçues à notre Bureau concernant des retards et des lacunes dans la préparation des cas et dans la participation aux programmes n'ont cessé d'augmenter. Il y a eu 274 plaintes à cet égard en 1989-1990, 411 en 1990-1991 et 555 cette année.

Après avoir reconnu qu'il existait effectivement des problèmes, le Service avait pris certaines mesures dans le but de remédier à la situation. Les problèmes décélés n'ayant pas été réglés, il semble que le Service soit loin d'avoir atteint les objectifs qu'il s'est fixés. Nous croyons que le Service se doit de prendre immédiatement des mesures en vue de corriger une situation qui s'éternise.

Si les politiques concernant plusieurs des points soulevés dans mon dernier rapport annuel ont été arrêtées ou le seront sous peu, il reste que notre Bureau se doit de formuler d'autres commentaires sur des questions non réglées au cours de l'année à l'étude.

1. Unités spéciales de détention

Ce n'est pas d'hier que notre Bureau juge préoccupante la gestion des unités spéciales de détention (USD) destinées aux détenus considérés comme dangereux.

Le Service a procédé en mars 1990 à l'examen de sa politique sur les USD, dont les points saillants sont exposés dans mon rapport de 1989-1990. J'exprimais à l'époque l'opinion que cette nouvelle politique constituait un premier pas encourageant vers l'engagement pris par le Service de fournir aux détenus violents des traitements et des programmes appropriés, ainsi qu'un environnement humain.

Aux termes de la nouvelle politique, le Comité national de révision des cas d'USD est tenu de présenter au Commissaire un rapport annuel exposant ses observations et ses recommandations concernant la gestion des USD. J'ai déclaré dans mon dernier rapport que j'espérais que le Comité saurait y évaluer objectivement non seulement la mesure dans laquelle les unités sont administrées en conformité de la politique établie, mais aussi leur degré d'efficacité par rapport aux objectifs convenus du programme.

Le rapport annuel 1990-1991 sur les unités spéciales de détention que nous avons reçu en janvier 1992 a été jugé insatisfaisant par tous les intéressés. Afin d'accroître la pertinence des analyses dans ce secteur, le Service a normalisé la méthode d'établissement de rapports ainsi que la méthode de collecte des données statistiques concernant la gestion des USD. J'ai été informé que le Service espère que le prochain rapport sera plus détaillé et de meilleure qualité.

Je partage cet espoir et j'attends avec intérêt le prochain rapport sur la gestion des USD et les observations du Commissaire à cet égard.

2. Rémunération des détenus

Dans mon rapport annuel de 1988-1989, je recommandais que des mesures soient prises pour assurer le rajustement général des taux de rémunération afin d'atténuer l'érosion de la situation financière des détenus. Je soulignais que cette situation se répétait non seulement sur le pouvoir d'achat des détenus à l'intérieur de l'établissement, mais aussi sur le solde de leur compte en banque au moment de leur mise en liberté.

Le Commissaire du Service correctionnel du Canada m'avait fait savoir que le Service étudiait la possibilité de mettre au point un système d'indexation en vue régler le problème. La situation s'étant progressivement aggravée depuis cette époque, le Service se doit d'accorder aux détenus, dans les plus brefs délais, un rajustement majeur de leur taux de rémunération. Il y a eu 229 plaintes à ce sujet en 1991-1992, comparativement à 134 au cours de l'exercice précédent.

(suite)

Assistance
fournie, avis
donné ou renvoi

TABLEAU H
PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE FOURNIE – PAR CATÉGORIE

Catégorie	Cas réglés	Assistance fournie, avis donné ou renvoi
Isolément préventif	34	108
a) placement	31	60
b) conditions	94	223
Préparation des cas	20	25
Effets de cellule	6	30
Placement en cellule	4	5
a) décisions	6	29
b) traitement	10	28
Correspondance	0	0
a) décisions	0	4
b) procédures	2	8
a) pour des raisons médicales	1	2
Discipline	0	5
a) décision d'un président de l'extérieur	2	5
b) décision relative à une infraction mineure	6	35
c) procédures	1	2
Discrimination	3	15
Réduction méritée de peine	4	13
a) consultation	10	57
b) correction	10	11
a) accès aux fonds	29	35
b) rémunération	19	90
Procédure de règlement des griefs	45	179
Services de santé	5	15
a) accès	1	6
b) programmes	1	6
Autres	0	75
Libération conditionnelle	8	26
Placement pénitentiaire	10	27
Visites familiales privées	6	35
Programmes	0	2
Questions de compétence provinciale	0	75
Demandes d'information	8	34
Administration des peines	7	53
Personnel	15	18
Téléphone		

TABEAU F

Mois	1991	1992	Total
Juin	92	128	220
Juillet	128	278	406
Août	117	269	386
Septembre	117	117	234
Octobre	269	117	386
Novembre	117	110	227
Décembre	110	110	220
Janvier	294	155	449
Février	155	132	287
Mars	132	150	282
Avril	150	226	376
Mai	226	2068	2294
Total	2068	2294	4362

TABLEAU G ÉTATS DES PLAINTES

Mesure	Nombre
Assistance, avis ou renvoi	1 850
Plaintes rejetées	
a) plaintes injustifiées	594
b) cas hors mandat	177
c) plaintes prématurées	1 195
Cas en suspens	232
Cas réglés	600
Cas qu'il a été impossible de régler	131
Plaintes retirées	311
Total	5 090

TABLEAU E VISITES AUX ÉTABLISSEMENTS

Établissement	Nombre de visites
Archambault	6
Atlantique	8
Bath	3
Beaver Creek	2
Bowden	16
Collins Bay	13
Cowansville	8
Donnacoma	3
Dorchester	8
Drumheller	9
Drummond	8
Edmonton	5
Elbow Lake	2
Centre fédéral de formation	7
Ferndale	5
Frontenac	4
Joyceville	5
Kent	6
Pénitencier de Kingston	15
La Macaza	7
Leclerc	8
Matsqui	5
Millhaven	18
Mission	6
Montée Saint-François	3
Mountain	5
Pittsburgh	4
Port-Cartier	8
Prison des femmes	7
Centre psychiatrique régional (Pacifique)	5
Centre psychiatrique régional (Prairies)	3
Centre de réception (Québec)	7
Rockwood	1
Saskatchewan	5
Saskatchewan (ferme du pénitencier)	3
Springhill	3
Sainte-Anne-des-Plaines (sécurité minimale)	5
Sainte-Anne-des-Plaines (USD)	5
Stony Mountain	2
Warkworth	17
Westmorland	4
William Head	3
Total	267

**TABLEAU D
PLAINTES ET POPULATION CARCÉRALE – PAR RÉGION**

Région	Plaintes	Nombre de détenus
Pacifique	476	1 803
Prairies	881	2 565
Ontario	1 194	4 181
Québec	2 001	4 385
Maritimes	538	1 253
	5 090	14 187*

* Ces chiffres sont tirés du rapport sur le dénombrement hebdomadaire de la population carcérale totale (2-6-92) du Service correctionnel du Canada.

TABLEAU C (suite)
PLANTES - PAR RÉGION

Région du Québec													
		TOTAL											
		Archambault	Cowansville	Donnacoma	Drummond	Centre fédéral de formation	La Macaza	Leclerc	Montée Saint-François	Centre Ogilvy	Port-Cartier	Centre de réception	Sainte-Anne-des-Plaines
Région du Québec		1991	1992	1991	1992	1991	1992	1991	1992	1991	1992	1991	1992
		208	21	66	8	4	3	15	7	12	19	22	25
Archambault	6	8	21	66	8	4	3	15	7	12	19	22	25
Cowansville	18	24	34	20	35	28	24	18	26	23	37	42	48
Donnacoma	9	3	14	9	15	2	9	12	8	9	25	37	42
Drummond	21	19	30	27	35	24	31	16	26	23	37	42	48
Centre fédéral de formation	3	18	25	12	8	3	14	8	24	28	21	22	25
La Macaza	22	48	8	327	8	29	33	54	5	5	2	2	2
Leclerc	7	7	16	97	8	2	11	5	5	2	2	2	2
Montée Saint-François	1	4	13	8	8	5	3	6	3	3	10	0	0
Centre Ogilvy	0	0	0	59	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Port-Cartier	26	9	7	202	7	4	28	6	7	5	45	13	18
Centre de réception	3	2	2	72	2	0	1	1	2	0	7	21	22
Sainte-Anne-des-Plaines	5	14	12	175	12	21	12	17	10	10	12	22	25
Etablissements provinciaux	1	1	0	11	0	2	2	0	0	0	3	0	0
TOTAL	293	398	498	5 090	473	479	5 090	493	337	307	591	428	428

TABLEAU C
PLAINTES - PAR RÉGION

	Région de l'Atlantique												Total
	Atlantique	Dorchester	Springhill	Westmorland	Etablissements provinciaux								
1991	6	3	10	4	0	0	0	0	0	0	0	0	11
	18	12	7	2	8	8	3	1	6	3	4	1	42
	37	24	15	8	29	25	13	5	22	9	26	10	276
	14	5	8	4	0	0	0	1	5	3	48	2	23
	25	7	15	3	0	0	0	0	22	2	21	0	64
	22	8	8	10	6	6	3	2	9	5	6	18	257
	8	11	24	8	2	2	0	1	14	15	2	4	183
	12	0	8	1	5	5	0	0	28	12	6	0	137
	62	7	0	1	3	5	15	10	12	5	1	20	129
	24	17	31	10	2	12	20	4	25	12	1	27	35
	2	5	8	4	0	0	0	0	28	12	6	0	66
	3	3	12	8	2	2	10	1	25	12	1	2	119
	18	12	7	4	8	8	3	2	9	5	15	4	116
	37	24	15	8	0	0	0	0	22	9	6	0	250
	14	5	8	4	0	0	0	0	13	6	2	2	119
	25	7	15	3	0	0	0	0	9	5	2	0	119
	22	8	8	10	2	2	15	3	28	12	6	0	119
	8	11	24	8	1	1	14	10	9	5	1	0	119
	12	0	8	1	5	5	15	10	28	12	6	0	119
	62	7	0	1	3	2	20	4	14	15	1	2	119
	24	17	31	10	2	12	20	4	25	12	1	27	35
	2	5	8	4	0	0	0	0	28	12	6	0	66
	3	3	12	8	2	2	10	1	25	12	1	2	119
	18	12	7	4	8	8	3	2	9	5	15	4	119
	37	24	15	8	0	0	0	0	22	9	6	0	250
	14	5	8	4	0	0	0	0	13	6	2	2	119
	25	7	15	3	0	0	0	0	9	5	2	0	119
	22	8	8	10	2	2	15	3	28	12	6	0	119
	8	11	24	8	1	1	14	10	9	5	1	2	119
	12	0	8	1	5	5	15	10	28	12	6	0	119
	62	7	0	1	3	2	20	4	14	15	1	2	119
	24	17	31	10	2	12	20	4	25	12	1	27	35
	2	5	8	4	0	0	0	0	28	12	6	0	66
	3	3	12	8	2	2	10	1	25	12	1	2	119
	18	12	7	4	8	8	3	2	9	5	15	4	119
	37	24	15	8	0	0	0	0	22	9	6	0	250
	14	5	8	4	0	0	0	0	13	6	2	2	119
	25	7	15	3	0	0	0	0	9	5	2	0	119
	22	8	8	10	2	2	15	3	28	12	6	0	119
	8	11	24	8	1	1	14	10	9	5	1	2	119
	12	0	8	1	5	5	15	10	28	12	6	0	119
	62	7	0	1	3	2	20	4	14	15	1	2	119
	24	17	31	10	2	12	20	4	25	12	1	27	35
	2	5	8	4	0	0	0	0	28	12	6	0	66
	3	3	12	8	2	2	10	1	25	12	1	2	119
	18	12	7	4	8	8	3	2	9	5	15	4	119
	37	24	15	8	0	0	0	0	22	9	6	0	250
	14	5	8	4	0	0	0	0	13	6	2	2	119
	25	7	15	3	0	0	0	0	9	5	2	0	119
	22	8	8	10	2	2	15	3	28	12	6	0	119
	8	11	24	8	1	1	14	10	9	5	1	2	119
	12	0	8	1	5	5	15	10	28	12	6	0	119
	62	7	0	1	3	2	20	4	14	15	1	2	119
	24	17	31	10	2	12	20	4	25	12	1	27	35
	2	5	8	4	0	0	0	0	28	12	6	0	66
	3	3	12	8	2	2	10	1	25	12	1	2	119
	18	12	7	4	8	8	3	2	9	5	15	4	119
	37	24	15	8	0	0	0	0	22	9	6	0	250
	14	5	8	4	0	0	0	0	13	6	2	2	119
	25	7	15	3	0	0	0	0	9	5	2	0	119
	22	8	8	10	2	2	15	3	28	12	6	0	119
	8	11	24	8	1	1	14	10	9	5	1	2	119
	12	0	8	1	5	5	15	10	28	12	6	0	119
	62	7	0	1	3	2	20	4	14	15	1	2	119
	24	17	31	10	2	12	20	4	25	12	1	27	35
	2	5	8	4	0	0	0	0	28	12	6	0	66
	3	3	12	8	2	2	10	1	25	12	1	2	119
	18	12	7	4	8	8	3	2	9	5	15	4	119
	37	24	15	8	0	0	0	0	22	9	6	0	250
	14	5	8	4	0	0	0	0	13	6	2	2	119
	25	7	15	3	0	0	0	0	9	5	2	0	119
	22	8	8	10	2	2	15	3	28	12	6	0	119
	8	11	24	8	1	1	14	10	9	5	1	2	119
	12	0	8	1	5	5	15	10	28	12	6	0	119
	62	7	0	1	3	2	20	4	14	15	1	2	119
	24	17	31	10	2	12	20	4	25	12	1	27	35
	2	5	8	4	0	0	0	0	28	12	6	0	66
	3	3	12	8	2	2	10	1	25	12	1	2	119
	18	12	7	4	8	8	3	2	9	5	15	4	119
	37	24	15	8	0	0	0	0	22	9	6	0	250
	14	5	8	4	0	0	0	0	13	6	2	2	119
	25	7	15	3	0	0	0	0	9	5	2	0	119
	22	8	8	10	2	2	15	3	28	12	6	0	119
	8	11	24	8	1	1	14	10	9	5	1	2	119
	12	0	8	1	5	5	15	10	28	12	6	0	119
	62	7	0	1	3	2	20	4	14	15	1	2	119
	24	17	31	10	2	12	20	4	25	12	1	27	35
	2	5	8	4	0	0	0	0	28	12	6	0	66
	3	3	12	8	2	2	10	1	25	12	1	2	119
	18	12	7	4	8	8	3	2	9	5	15	4	119
	37	24	15	8	0	0	0	0	22	9	6	0	250
	14	5	8	4	0	0	0	0	13	6	2	2	119
	25	7	15	3	0	0	0	0	9	5	2	0	119
	22	8	8	10	2	2	15	3	28	12	6	0	119
	8	11	24	8	1	1	14	10	9	5	1	2	119
	12	0	8	1	5	5	15	10	28	12	6	0	119
	62	7	0	1	3	2	20	4	14	15	1	2	119
	24	17	31	10	2	12	20	4	25	12	1	27	35
	2	5	8	4	0	0	0	0	28	12	6	0	66
	3	3	12	8	2	2	10	1	25	12	1	2	119
	18	12	7	4	8	8	3	2	9	5	15	4	119
	37	24	15	8	0	0	0	0	22	9	6	0	250
	14	5	8	4	0	0	0	0	13	6	2	2	119
	25	7	15	3	0	0	0	0	9	5	2	0	119
	22	8	8	10	2	2	15	3	28	12	6	0	119
	8	11	24	8	1	1	14	10	9	5	1	2	119
	12	0	8	1	5	5	15	10	28	12	6	0	119
	62	7	0	1	3	2	20	4	14	15	1	2	119
	24	17	31	10	2	12	20	4	25	12	1	27	35
	2	5	8	4	0	0	0	0	28	12	6	0	66
	3	3	12	8	2	2	10	1	25	12	1	2	119
	18	12	7	4	8	8	3	2	9	5	15	4	119
	37	24	15	8	0	0	0	0	22	9	6	0	250
	14	5	8	4	0	0	0	0	13	6	2	2	119
	25	7	15	3	0	0	0	0	9	5	2	0	119
	22	8	8	10	2	2	15	3	28	12	6	0	119
	8	11	24	8	1	1	14	10	9	5	1	2	119
	12	0	8	1	5	5	15	10	28	12	6	0	119
	62	7	0	1	3	2	20	4	14	15	1	2	119
	24	17	31	10	2	12	20	4	25	12	1	27	35
	2	5	8	4	0	0	0	0	28	12	6	0	66
	3	3	12	8	2	2	10	1	25	12	1	2	119
	18	12	7	4	8	8	3	2	9	5	15	4	119
	37	24	15	8	0	0	0	0	22	9	6	0	250
	14	5	8	4	0	0	0	0	13	6	2	2	119
	25	7	15	3	0	0	0	0	9	5	2	0	119
	22	8	8	10	2	2	15	3	28	12	6	0	119
	8	11	24	8	1	1	14	10	9	5	1	2	119
	12												

TABLEAU B
PLAINTES DES DÉTENU·ES – PAR MOIS

1991	1992	Total
Jun	Janvier	
Juillet	Février	
Août	Mars	
Septembre	Avril	
Octobre	Mai	
Novembre		
Décembre		
293	591	5 090
398	428	479
498	473	
365	428	
493		
337		
307		
Plaintes		

TABLEAU A (suite)
PLAINTES REÇUES – PAR CATÉGORIE

Transfèrerements	119
a) refusés	219
b) non sollicités	411
c) traitement	42
Recours à la force	209
Visites	159
Affectation (travail)	
Total	5 090

TABLEAU A PLAINTES REÇUES – PAR CATÉGORIE

Isolément préventif	298
a) placement	98
b) conditions	555
Préparation des cas	90
Effets de cellule	76
Placement en cellule	
Réclamations	
a) décisions	23
b) traitement	76
Correspondance	72
Tribunaux de l'extérieur	16
a) décisions	
b) procédures	7
Régime alimentaire	
a) pour des raisons médicales	22
b) pour des raisons religieuses	8
Discipline	
a) décision d'un président de l'extérieur	47
b) décision relative à une infraction mineure	20
c) procédures	129
Discrimination	6
Réduction méritée de peine	41
Information versée au dossier	
a) consultation	28
b) correction	98
Questions financières	
a) accès aux fonds	40
b) rémunération	229
Nourriture	22
Procédure de règlement des griefs	155
Services de santé	505
Services de santé mentale	
a) accès	151
b) programmes	11
Autres	26
Libération conditionnelle	130
Placement pénitentiaire	82
Visites familiales privées	97
Programmes	114
Questions de compétence provinciale	24
Demandes d'information	89
Administration des peines	90
Personnel	114
Téléphone	59
Permissions de sortir	
a) refusées	105
b) traitement	178

TABLEAUX

ORGANISATION ET ACTIVITÉS

Situé à Ottawa, le Bureau de l'Enquêteur correctionnel compte 15 employés chargés de mener des enquêtes et de régler les plaintes formulées par les détenus sous responsabilité fédérale. Ces employés n'ont pas une tâche facile et j'aimerais les remercier de leur dévouement et souligner les efforts qu'ils ont déployés au cours de l'année écoulée.

Bien que de nombreuses plaintes nous soient transmises par des députés, des avocats, des membres de la famille des détenus et des organismes qui s'occupent des droits des détenus, la majorité des plaintes sont formulées par les détenus eux-mêmes. Au cours de l'année, notre Bureau a reçu 5 090 plaintes, effectué 2 068 entrevues et rendu 267 visites aux établissements fédéraux.

Nous nous efforçons de rester en contact avec les comités de détenus et nous leur sommes reconnaissants de nous tenir informés de leurs activités. Par ailleurs, nous nous devons de garder à l'esprit qu'un détenu est un être humain même s'il a été condamné pour un crime et que la nature de ce crime n'a aucune incidence sur la façon dont nous traitons les plaintes.

NOMINATION ET MANDAT

Le Bureau de l'Enquêteur correctionnel a été créé en juin 1973 et j'ai l'honneur d'occuper le poste d'Enquêteur correctionnel depuis novembre 1977. Le décret concernant ma nomination et les amendements qui l'accompagnent figurent à l'annexe A.

L'Enquêteur correctionnel est nommé commissaire aux termes de la Partie II de la Loi sur les enquêtes, et est chargé de procéder à des enquêtes de son propre chef ou à la demande du Solliciteur général du Canada, ou à la suite de plaintes formulées par des détenus, selon la définition qu'en donne la Loi sur la libération conditionnelle, ou en leur nom, concernant des problèmes reliés à leur incarcération dans un pénitencier ou à la façon dont ils sont supervisés après leur mise en liberté et qui relèvent de la compétence du Solliciteur général du Canada, à l'exclusion des problèmes reliés à l'exercice, par la Commission nationale des libérations conditionnelles, de tout pouvoir ou droit relevant de sa compétence exclusive aux termes de la Loi sur la libération conditionnelle.

Pour les besoins d'une enquête aux termes de la Loi sur les enquêtes, l'Enquêteur correctionnel peut :

- a) visiter tout bureau ou établissement public, avec droit d'accès dans tous les locaux;
- b) examiner tous papiers, documents, pièces justificatives, archives et registres appartenant à ce bureau ou établissement;
- c) citer devant lui des témoins et les contraindre à déposer oralement ou par écrit,

notamment par assignation à comparaître et sous la foi du serment.

L'Enquêteur correctionnel n'est pas habilité à ordonner des changements. Sa charge, tout comme celle dont s'acquitte normalement l'ombudsman aux termes de la loi, l'autorise à mener des enquêtes indépendantes sur des plaintes, à publier ses constatations et conclusions et à formuler des recommandations à l'intention des autorités gouvernementales compétentes en vue du règlement des problèmes signalés par les plaignants.

Table des matières

Page	
1	Nomination et mandat
3	Organisation et activités
5	Tableaux
17	Questions découlant du rapport annuel 1990-1991
17	Unités spéciales de détention
17	Rémunération des détenus
18	Procédure de règlement des griefs
18	Préparation des cas et accès aux programmes de
18	santé mentale
19	Droits et privilèges des détenus
19	Double occupation des cellules
19	Transfèrerements
20	Gestion des effets personnels des détenus
20	Programme de permissions de sortir
20	Application de la politique de rémunération des détenus
21	aux détenus en isolement préventif
21	Critères régissant les permissions de sortir pour des
21	raisons humanitaires
23	Questions faisant l'objet de plaintes
23	Politique relative à l'isolement disciplinaire
24	Politique relative au changement de sexe
25	Examen des griefs d'ordre médical
26	Prise d'otages – Pénitencier de la Saskatchewan
29	Politique du Service correctionnel concernant le règlement
29	des plaintes portées devant les tribunaux
29	Rémunération des détenus – Prison des femmes
30	Incapacité mentale
31	Conclusion
33	Annexe A



L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. 2324, Station D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

The Correctional Investigator
Canada

P.O. Box 2324, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

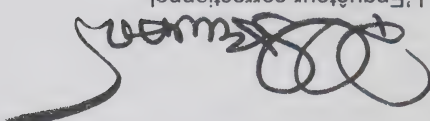
Le 23 novembre 1992

L'honorable Doug Lewis
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Pièce 307
Edifice de la Confédération
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Solliciteur général,

À titre d'Enquêteur correctionnel chargé d'étudier les plaintes et les problèmes des détenus des pénitenciers canadiens, j'ai l'honneur de vous soumettre de dix-neuvième rapport annuel sur les activités de mon Bureau pour la période allant du 1^{er} juin 1991 au 31 mai 1992.

Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments distingués.


L'Enquêteur correctionnel,
R.L. Stewart



© Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1993
N° de catalogue JA1-1992
ISBN 0-662-59606-4

Rapport annuel
de
l'Enquêteur
correctionnel

1991 - 1992



L'Enquêteur correctionnel
Canada

1991 - 1992

Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel



4343 26

Canada

